
Evaluación y análisis de políticas públicas en la política criminal

PID_00190837

Albert Padró-Solanet

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 5 horas





Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 España de Creative Commons. Podéis copiarlos, distribuirlos y transmitirlos públicamente siempre que citéis el autor y la fuente (FUOC. Fundació para la Universitat Oberta de Catalunya), no hagáis de ellos un uso comercial y ni obra derivada. La licencia completa se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.es>

Índice

Introducción	5
Objetivos	6
1. ¿Qué es el análisis de políticas públicas?	7
1.1. El análisis de políticas públicas como subdisciplina de la ciencia política	7
1.1.1. El análisis de políticas públicas y las ciencias sociales ...	8
1.1.2. El análisis de políticas públicas y el pluralismo	9
2. El modelo sistémico de Easton	12
3. El modelo de fases de la elaboración de una política	15
3.1. Fase 1. Identificación de los problemas y establecimiento de la agenda	15
3.1.1. Los medios de comunicación en la construcción de problemas	18
3.2. Fase 2. Formulación de alternativas o soluciones	23
3.2.1. Definición de la problemática	24
3.2.2. El papel de las teorías criminológicas en las respuestas de la política criminal	25
3.3. Fase 3. La adopción y legitimación de las alternativas	30
3.3.1. El papel de los expertos en la toma de decisiones	34
3.3.2. La toma de decisiones de política criminal en el Estado español	35
3.4. Fase 4. La puesta en práctica de las políticas (la implementación)	36
3.4.1. El modelo <i>top-down</i> (de arriba abajo)	36
3.4.2. El modelo <i>bottom-up</i> (de abajo arriba)	37
3.5. Fase 5. Evaluación	38
3.5.1. ¿Qué es evaluar las políticas públicas?	38
3.5.2. Tipos de evaluación	39
3.5.3. La metodología de la evaluación. La medición y la construcción de indicadores	40
3.5.4. Problemas específicos de la evaluación de programas y acciones de política criminal	42
3.5.5. La causalidad	45
3.5.6. Los diseños de evaluación	46
Resumen	62

Glosario	63
Bibliografía	65

Introducción

El objetivo de este módulo es presentar a los estudiantes de Criminología el estado del conocimiento sobre la evaluación de políticas públicas desde el ámbito del análisis de políticas públicas. En vuestras tareas profesionales futuras, los estudiantes de criminología deberéis ser, con toda probabilidad, consumidores y, en muchos casos, también productores de análisis de programas, de actividades o de políticas criminales. Este módulo quiere ayudaros a lograr las competencias necesarias para entender las características, los condicionantes y las limitaciones de este tipo de análisis.

El módulo se divide en dos partes:

- La primera parte presenta los dos rasgos característicos del análisis de las políticas públicas a partir de la introducción de la perspectiva pluralista y de las ciencias sociales en el estudio de la actividad de los gobiernos. Se presentan el modelo del ciclo de las políticas públicas y las diferentes fases que lo componen.
- La segunda parte se centra en uno de los elementos transversales en las diferentes modalidades del análisis de las políticas públicas: la evaluación de políticas públicas. Para hacerlo, se presentan de forma detallada las características del modelo experimental, que en la corriente cuantitativista se considera el patrón oro en la investigación de los impactos de las políticas. Finalmente, se confronta este modelo con las formas cualitativas alternativas de evaluación.

Objetivos

En este módulo didáctico se ofrecen los contenidos necesarios para alcanzar los objetivos siguientes:

1. Comprender las características del enfoque del análisis de las políticas públicas como aplicación del programa de las ciencias sociales en la actividad de la administración.
2. Entender la utilidad del modelo de sistema político de Easton en la comprensión de la actividad de producción e implementación de políticas públicas.
3. Conocer el modelo cíclico de fases de la elaboración de las políticas públicas.
4. Entender la importancia de la identificación y definición del problema en la formulación de las políticas públicas.
5. Reconocer el proceso esencialmente conflictivo de introducción de los problemas en la agenda pública.
6. Comprender los modelos de tomas de decisiones y de legitimación de las políticas públicas.
7. Identificar las restricciones que inevitablemente aparecen en la puesta en práctica de las políticas públicas: el enfoque de la implementación.
8. Entender el concepto de la evaluación de las políticas públicas, los diferentes tipos y las dificultades que plantean.

1. ¿Qué es el análisis de políticas públicas?

Las políticas públicas suponen la parte de la política que debería interesar más a la gente. Las políticas públicas son los resultados del proceso político y, por lo tanto, tienen un impacto sobre la sociedad. El inglés diferencia entre *politics*, que es la política tal como aparece en los medios de comunicación –con los candidatos y los partidos, las coaliciones en los gobiernos y los debates en el parlamento–, y *policy*, que es la política como plan de acción adoptado por un individuo, un negocio o un gobierno.

Como cuando se dice que Pedro tiene la política de no comprar nada a crédito o que la política de IKEA es mantener bajos los precios de sus productos para continuar siendo una empresa competitiva.

En este sentido, la **política pública** (*public policy*) debería entenderse como el conjunto de las decisiones formales o explícitas tomadas por los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, se puede entender la política pública a partir de los **objetivos** que se propone, a partir de las **acciones** que emprende para lograr tales objetivos y a partir de las **consecuencias** de dichas acciones.

El análisis de las políticas públicas se ocupa del proceso mediante el cual se deciden hacer políticas públicas, de la forma en que se elaboran, de cómo se llevan a cabo y, finalmente, se encarga de evaluarlas para poder mejorarlas.

El análisis de las políticas se preocupa por la capacidad de llevar a cabo de las distintas políticas, es decir, por su efectividad y eficiencia, pero también se ocupa de los pasos que hay que dar, de las causas y motivaciones y de sus destinatarios. Por lo tanto, se vincula inevitablemente con cuestiones de tipo normativo o ideológico.

1.1. El análisis de políticas públicas como subdisciplina de la ciencia política

Para entender lo más característico del enfoque del análisis de políticas públicas, se deben tener en cuenta **dos características definitorias** en comparación con otros enfoques:

- Se trata de un **planteamiento científico**.

- Se trata de un **planteamiento pluralista**.

1.1.1. El análisis de políticas públicas y las ciencias sociales

El análisis de políticas públicas se debe entender como la introducción de los **métodos de las ciencias sociales** en la actividad del estado, es decir, en la elaboración de políticas públicas.

La actividad de los gobiernos se ha incrementado, especialmente desde la posguerra mundial, con el desarrollo de unas políticas del bienestar que implicaban una intervención gubernamental mucho más intensa y directa dentro de la sociedad. Ya fuera con finalidades utópicas o transformadoras, para mejorar la sociedad había que saber cuáles eran los elementos básicos que se podían manipular y los efectos de tales manipulaciones. Para mejorar la utilización de unos recursos públicos siempre limitados y escasos, se agudizó la necesidad de analizar la actividad de los estados y las políticas públicas que llevaban a cabo, así como la forma en que se podían establecer sus efectos sobre la sociedad.

Las ciencias políticas contemporáneas son una disciplina sobre todo estadounidense. Hacia los años cuarenta del siglo pasado, en dicho país dieron un salto con respecto a las tradicionales ciencias de las administraciones. La vieja tradición de estudio de la administración era mayoritariamente institucionalista. Su objetivo era, sobre todo, clasificar y describir las instituciones, reglas y estructuras organizativas, de las administraciones públicas. Este punto de vista era adecuado para el tipo de actividad que desempeñaba la administración pública hasta entonces. La responsabilidad de la administración en la sociedad se consideraba limitada, y la tarea que llevaba a cabo era percibida como trivial.

Según esta perspectiva, la administración del estado no representa una dificultad insalvable. Se supone que existe un conocimiento suficiente de los recursos o instrumentos de que los que dispone y de los impactos que tienen en la sociedad. Pueden darse problemas de coherencia lógica o mecánica en las leyes y las regulaciones, pero se supone que se conocen los objetivos que se desea alcanzar y que se dispone del conocimiento suficiente para resolverlos.

En cambio, la perspectiva del análisis de las políticas públicas se plantea las actividades políticas del gobierno como esencialmente problemáticas.

La visión de Lenin

Y esto no solo para los liberales, que tienen una visión característicamente limitada del papel del estado en la sociedad. Según una famosa cita de Lenin, incluso las cocineras podrían aprender a dirigir el estado.

V. Mayakovsky (2003). *Vladimir Ilyich Lenin: A Poem*. Honolulu: University Press of the Pacific.

Como veremos a lo largo de este módulo, los problemas a los que se quiere hallar solución son complejos, las respuestas no están claras y las formas en que hay que aplicar las políticas públicas tampoco están exentas de dudas. En estas condiciones, el diseño y la aplicación de las políticas públicas se encuentran asociados con el planteamiento de la ciencia empírica.

La elaboración de las políticas es una ciencia aplicada en la que se utilizan las **herramientas desarrolladas por las ciencias sociales** básicas para encontrar respuestas a los problemas que se plantean en cada momento. Las políticas públicas equivalen conceptualmente a la formulación de hipótesis que hay que probar mediante el contraste con la realidad.

Esta perspectiva debe incorporar de forma natural los **estudios de evaluación**. Es preciso averiguar hasta qué punto se logran los objetivos planteados y, si no se consiguen, descubrir por qué razón.

Entender la actividad de la administración como aprendizaje y ajuste continuo resulta básico para esta perspectiva.

El punto de vista de los estudios criminológicos casa perfectamente con el enfoque científico y aplicado del análisis de las políticas públicas. No es suficiente con el diseño de las leyes y de las instituciones para alcanzar los objetivos. Estas instituciones o regulaciones tienen que afectar al mundo real de preferencias y comportamientos de los individuos en la sociedad. Por lo tanto, hay que estudiar y descubrir las mejores formas de lograr los objetivos deseados por la sociedad.

Por ejemplo, la investigación puede descubrir la relación existente entre las situaciones en las que se producen los crímenes y la criminalidad. En la psicología del delincuente que busca la oportunidad para cometer los delitos, se puede comprobar que la prevención puede tener mucho más impacto y, a la vez, ser más eficiente en términos de costes.

1.1.2. El análisis de políticas públicas y el pluralismo

El análisis de las políticas públicas se caracteriza con respecto a otros enfoques dirigidos a entender la actividad de los poderes gubernamentales en el hecho de que supone que existe una **diversidad legítima** de las visiones y de las valoraciones de la actividad de los gobiernos.

La perspectiva del análisis de las políticas públicas es **pluralista** en dos sentidos:

- Supone que existe un conflicto esencial en la definición de los objetivos de la actividad gubernamental. Los objetivos no son simples y estáticos, sino que se definen en **un proceso complejo de deliberación** más o menos explícito en el que interactúa una diversidad de actores con diferente capacidad de influencia y de resistencia. La política convencional de los partidos y de las instituciones representativas tiene un peso en este proceso, pero también tienen su papel muchos otros actores, más o menos reconocidos formalmente. No solo existen unos canales formales perfectamente identificados que introducen demandas y apoyos en el sistema político, sino también presiones, que aparecen en todo el sistema.
- Las políticas públicas son plurales en el sentido de que su realización no es responsabilidad de una estructura organizativa perfectamente identificada que se pueda entender de forma unitaria. En el análisis de las políticas públicas, la **unidad de análisis** que sirve para comprender las actuaciones del gobierno son las **políticas públicas** (lo que en inglés se denomina *policies*). Las políticas son llevadas a cabo por **redes de políticas** (Heclo). Dichas redes están compuestas por una gran variedad de organizaciones y de actores con intereses y puntos de vista diversos: organizaciones de las diferentes administraciones públicas y parapúblicas de varios niveles, organizaciones privadas con ánimo de lucro y sin él, grupos de presión, asociaciones y grupos sociales..., todos ellos relacionados con una gran variedad de vínculos más o menos formales o reconocidos públicamente.

Las políticas que finalmente se llevan a cabo son el resultado de complejos equilibrios entre las instituciones (reglas, procedimientos, organizaciones constituidas) y las preferencias de la multiplicidad de actores implicados.

En el análisis de las políticas públicas, el foco de atención es más amplio y plural que en otros enfoques. Por lo general, la perspectiva jurídica suele suponer que existe un bien público o colectivo al que la regulación quiere dar respuesta. Los argumentos que justifican la existencia de una ley o de un regulación se encuentran en la exposición de motivos de las leyes. Se habla de la voluntad del legislador como de un punto de vista simple y no problemático. La cuestión es la calidad técnica y la coherencia general de los procedimientos administrativos y de las leyes. Del mismo modo, en los enfoques económicos típicos, se da por hecho que las políticas públicas responden a la existencia de unos objetivos que maximizan la utilidad de la sociedad (o de la organización desde la cual se adopta el punto de vista) y se estudia hasta qué punto se están logrando dichos objetivos teniendo en cuenta las diferentes alternativas y costes.

El análisis de las políticas públicas quiere estudiar qué hacen los gobiernos, pero yendo más allá de lo puramente técnico o burocrático. Para hacerlo, se centra en las siguientes cuestiones:

Observación

Este punto de vista se corresponde con la perspectiva teórica del pluralismo y del neopluralismo, que son dominantes en el análisis de las políticas públicas.

Referencia bibliográfica

H. Heclo (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment. The Political System*. Washington D. C.: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Cita

Las políticas no son más que una extensión de la política, tal como la definía Lasswell: "quién gana qué, por qué y cuándo" en la sociedad.

H. D. Lasswell (1990). *Politics Who Gets What, When and How*. Magnolia: Peter Smith Pub. Inc.

- Se estudian los **determinantes** de las políticas públicas: ¿a qué se debe que la actividad de los gobiernos tenga en cuenta unos problemas e ignore otros? ¿Por qué algunos problemas se consideran públicos y otros no? No siempre y en todas partes los problemas públicos son los mismos.
- Se estudia **cómo se toman las decisiones** para elaborar las políticas: ¿qué decisores intervienen? ¿Cuáles son los criterios que se utilizan para tomarlas?
- Se estudia **cómo se ponen en marcha y se aplican** las políticas: ¿cómo se resuelven los problemas de coordinación entre las organizaciones y los actores implicados en la implementación de las políticas?
- Se intenta averiguar qué **efectos** tienen las políticas: ¿se trata de los efectos esperados? La evaluación de las políticas públicas sirve para conocer su éxito o su fracaso.

Estas cuestiones definen diferentes **fases** sucesivas en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas públicas. Estas fases forman un **ciclo** que idealmente siguen todas las políticas públicas.

El modelo del ciclo de las políticas, que se basa en el influyente **modelo del sistema político de Easton**, es el modelo formal que organiza la forma de entender la actividad pública.

Resumen

En resumen, el enfoque del análisis de políticas públicas se caracteriza por una dimensión aplicada porque quiere contribuir a la mejora de la actividad gubernamental, en primer lugar, con una mejor capacidad de diagnosticar los problemas que se plantean a partir de un análisis científica y teóricamente fundamentado de la realidad política y social; en segundo lugar, esta mejor comprensión de la realidad también tiene que permitir diseñar alternativas de políticas a partir de las cuales se podrán tomar mejores decisiones. Este enfoque es útil para entender la política criminal, que también presenta este componente aplicado.

2. El modelo sistémico de Easton

David Easton utilizó el planteamiento de la **teoría de sistemas** para construir un modelo conductista del sistema político. De forma muy simplificada, todo sistema político tiene unas fronteras precisas y consiste en una corriente fluida de toma de decisiones en diferentes fases. En la primera fase, los cambios en el entorno social o físico del sistema político (por ejemplo, una crisis económica) producen **demandas** para determinado tipo de acciones o **apoyos** para algunas acciones o para el *statu quo*. Estas demandas y apoyos son los *inputs* (o entradas) al sistema político, que se producen a través del comportamiento político de los ciudadanos. Estos *inputs* estimulan la competición en el sistema político, lo que genera *outputs* (o productos) dirigidos a resolver algunos de los aspectos problemáticos del entorno físico o social. Los *outputs* son las políticas públicas que interactúan con el entorno y provocan cambios, los *outcomes* (o resultados). Los *outcomes* de las nuevas políticas pueden generar nuevas demandas y apoyos u oposición a las políticas que los han producido. Esta fase es el llamado *feedback* (o retroalimentación), que vincula la primera fase y la última en un lazo interminable.

Comparemos este sistema político con el funcionamiento de una estufa con termostato (sistema) dentro de una habitación. El aire de la habitación (el entorno del sistema) envía información (los *inputs*) al sistema a través de los sensores de calor de la estufa (el canal de recepción del sistema –en el sistema político, los partidos políticos y los grupos de interés). Cuando baja la temperatura y se llega a un determinado umbral, los sensores lo detectan y la estufa se pone en marcha. Cuando empieza a enviar calor a la habitación (*output* o producto), el aire de la habitación se calienta (*outcome* o resultado). Cuando se alcanza cierto umbral de temperatura, el aire se ha calentado lo suficiente, los *inputs* que llegan al sistema cambian, el sensor lo detecta y la estufa se detiene. Este es el lazo del *feedback* o retroalimentación. Con este ciclo funcionando de forma ininterrumpida, se mantiene la temperatura de la estancia dentro de unos umbrales predeterminados de confort para las personas que la habitan.

El sistema político es comparable con este sistema, pero ni que decir tiene que es mucho más complejo. Una diferencia crucial es que el mismo sistema tiene la capacidad de modificarse (se trata de sistemas autopoyéticos), de proveerse de reglas que afectan a su propio funcionamiento.

Por ejemplo, los sistemas políticos se proveen de constituciones o leyes electorales, que sirven para modificar la forma en que el entorno afecta al sistema.

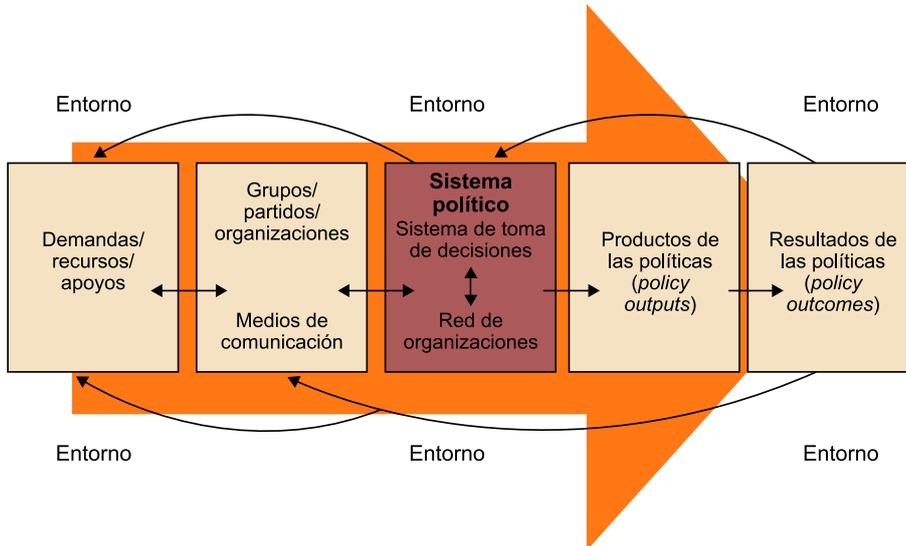
La figura 1 representa el sistema político para mostrar el proceso de formación, elaboración e implementación de las políticas públicas. Se pasa de los apoyos, demandas y recursos a las diferentes políticas en las organizaciones sociales, partidos políticos y medios de comunicación de masas, elementos todos ellos que actúan como filtros y articuladores de algunas de las demandas sociales. Estas demandas sociales se introducen en el sistema político y se convierten en decisiones (leyes, regulaciones, políticas, etc.), que se tienen que implementar por medio de una red de organizaciones. Las políticas introducen elementos que modifican el entorno social, en ocasiones de formas inesperadas. En el

Referencia bibliográfica

D. Easton (1953). *The Political System*. Nueva York: Alfred Knopf.

vínculo retroactivo, los resultados de estas políticas en el entorno social afectan de nuevo a las demandas, los apoyos y los otros subsistemas o fases del sistema político.

Figura 1. Modelo de sistemas adaptado al proceso de políticas públicas



El modelo de Easton es muy útil como mapa para situar los distintos elementos de la política y las políticas en un proceso único con diferentes fases. Por esta razón ha tenido un éxito duradero dentro del análisis de las ciencias políticas y de la ciencia política en general. Pero el enfoque de la teoría de sistemas tiende a tener un sesgo conservador: los sistemas responden a los cambios del entorno para adaptarse y sobrevivir. La teoría de sistemas se ha vinculado más bien a los modelos de la planificación clásica de la actividad de los gobiernos que a la ciencia política.

El marco teórico dominante en el análisis de políticas públicas ha sido el **pluralismo** político. En el pluralismo, se reconoce que la esencia de la política es el **conflicto** de una pluralidad de **actores** definidos por una combinación de intereses distintos. Estos intereses a veces son compartidos y a veces son contrapuestos, lo que conduce, a través de la acción estratégica de los emprendedores políticos, bien a la confrontación entre facciones contrarias o bien a la formación de coaliciones. Los actores políticos también difieren en su poder y en sus posibilidades de acceder a los recursos, por lo que también varía su capacidad de influencia política.

El pluralismo

Bentley y Truman son los autores seminales del pluralismo que teorizan sobre el impacto de los grupos de interés en el proceso político. Robert Dahl y Charles Lindblom son los referentes modernos del pluralismo. Dahl denominó a las democracias liberales contemporáneas *poliarquías* (gobierno de muchos), por la existencia de un conjunto de élites que están en competencia por el control del estado. El resultado es que, en las sociedades poliárquicas, la actividad del estado tiende a favorecer los diferentes intereses sociales de acuerdo con el peso que tienen; por eso, los resultados sociales tienden a ser armónicos. Este punto de vista entra en polémica, obviamente, con el marxismo, que supone que el gobierno solo refleja los intereses de la clase capitalista. También se ha puesto en entredicho desde la derecha, por parte de las corrientes institucionalistas del *rational choice*. Así, para Olson, la existencia de un interés en la sociedad no es suficiente para explicar que

este se pueda movilizar y que acabe teniendo influencia en la actividad del gobierno. La lógica de la acción colectiva favorece a algunos grupos de interés por encima de otros y, en consecuencia, los resultados sociales están sesgados en favor de los primeros. Por otro lado, las reformulaciones **neopluralistas** de autores como el propio Dahl han tendido a rebajar el optimismo del primer pluralismo y coinciden en la existencia de desigualdades y desequilibrios en los resultados de las poliarquías modernas.

A. F. Bentley (1908). *The process of government; a study of social pressures*. Chicago: The University of Chicago Press.

R. A. Dahl (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

R. A. Dahl (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

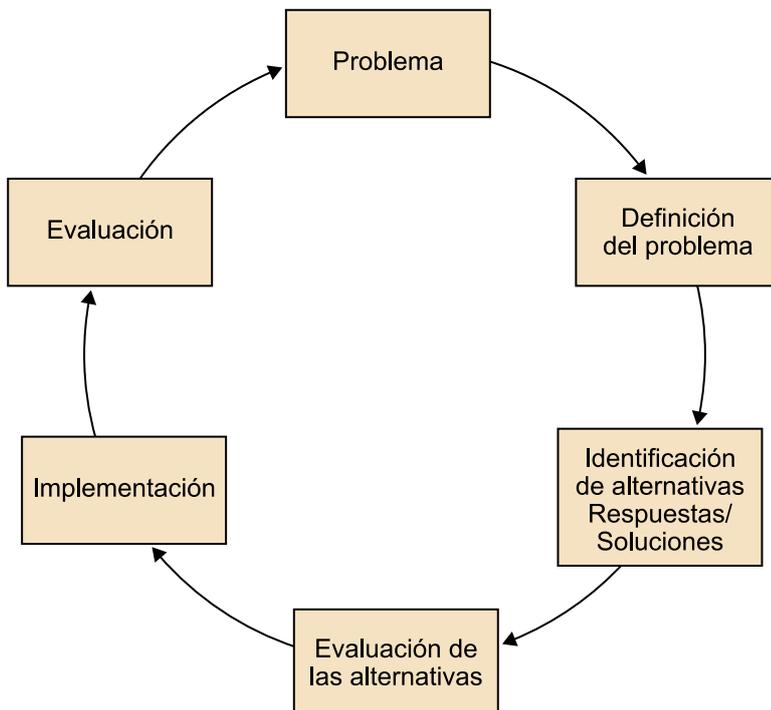
M. J. Olson (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

D. B. Truman (1971). *The governmental process: political interests and public opinion*. Nueva York: Knopf.

3. El modelo de fases de la elaboración de una política

El proceso de elaboración de las políticas se puede representar con un esquema por fases que sigue el modelo de sistema político de Easton (figura 2). Se trata de un ciclo que esquematiza e idealiza el proceso de elaboración de las políticas públicas indicando unos orígenes, unas fases intermedias de desarrollo y una finalización.

Figura 2. Las fases del proceso de elaboración de las políticas públicas.



3.1. Fase 1. Identificación de los problemas y establecimiento de la agenda

La primera fase es la **identificación de problemas y establecimiento de la agenda** gubernamental. Solo algunas de las demandas que surgen en la sociedad se acaban convirtiendo en problemas reconocidos y, dentro de dichos problemas, solo unos cuantos acaban requiriendo una respuesta por parte de los poderes públicos.

Los problemas no son cuestiones objetivas e inertes, sino que dependen de la definición que se haga de ellos. Tanto la entrada del problema en la agenda pública como la definición de los problemas son el producto de una interacción y lucha entre diferentes actores políticos.

Los **problemas de las políticas** pueden ser definidos, en palabras de Dunn, como:

“necesidades no realizadas, valores u oportunidades de mejora que pueden ser obtenidos por medio de la acción pública”.

W. N. Dunn (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (pág. 138). Englewood Cliffs: Prentice Hall.

En la terminología de Dente, los **problemas** son las **demandas** de la sociedad, pero también las **necesidades** (que equivalen a las demandas todavía no percibidas por los beneficiarios) y las **oportunidades insatisfechas**.

Alternativamente, los problemas pueden ser entendidos como la discrepancia entre el insatisfactorio estado actual de la realidad social y su estado deseado. Las políticas públicas serían los medios propuestos para salvar esta discrepancia entre lo que es y lo que se desearía que fuera.

Por ejemplo, queremos disminuir la percepción de inseguridad en un determinado barrio hasta un nivel que consideremos aceptable o la victimización de la población juvenil en relación con un determinado tipo de delitos. Las medidas de la inseguridad percibida o de la victimización nos permitirán comprobar si los objetivos de disminuirlas se han cumplido o no con la puesta en marcha de las políticas de seguridad que se han emprendido.

Los problemas son, en definitiva, uno de los elementos centrales en la evaluación de las políticas públicas.

Sin embargo, no se puede perder de vista que los problemas tienen un **componente subjetivo o social**. La existencia de los problemas depende de su interpretación. Los problemas, del mismo modo que la belleza, están en los ojos del que mira. Son construcciones creadas, mantenidas y transformadas por la sociedad; no existen aparte de los individuos o grupos que los definen.

Los **problemas sociales** son el producto de la política y del poder.

Un autor seminal en la **interpretación constructivista** de los problemas sociales es Howard Becker. Becker argumenta que es incorrecto entender los problemas de desviación social como patologías sociales, tal y como lo hacen el conocimiento común o la sociología funcionalista (por ejemplo, Merton y Nisbet). En realidad, los comportamientos desviados son mucho más frecuentes de lo que imaginamos. Becker muestra como el problema social del consumo de marihuana fue el resultado de un proceso de **etiquetado (labelling)** de un grupo que tiene un comportamiento con el que se está en desacuerdo o que está mal considerado. Más que la amenaza a la estabilidad social, el problema

Referencia bibliográfica

C. W. Mills (1959). *The sociological imagination*. Nueva York: Oxford University Press.

Versión en castellano: C. W. Mills (1961). *La imaginación sociológica*. México D.F.: Fondo De Cultura Económica.

fue el resultado de un proceso político, en el que los “emprendedores morales” orquestaron una campaña para convencer a los medios de comunicación de que se tenía que etiquetar este fenómeno como problema.

Referencias bibliográficas

H. S. Becker (1966). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Nueva York: Simon and Schuster.

R. K. Merton; R. A. Nisbet (1961). *Contemporary social problems: an introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*. Nueva York: Harcourt, Brace & World.

Lectura sugerida

La obra de referencia sobre la posición constructivista desde la sociología del conocimiento es:

P. L. Berger; T. Luckmann (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.

La entrada de nuevos problemas sociales en las agendas públicas después de la lucha política llevada a cabo por los nuevos movimientos sociales es una muestra de cómo los problemas sociales son constructos.

La violencia doméstica en las sociedades tradicionales se entendía como un problema privado que había que resolver en el ámbito familiar. Así, el policía de guardia enviaba de vuelta a su casa a la mujer que llegaba a la comisaría llena de cardenales, con la recomendación de “no volver a hacerlo”. Pero el esfuerzo del movimiento feminista ha convertido la violencia doméstica –que refleja una situación de dominación de la mujer en el ámbito familiar– en un problema público, en un mal público que, en lugar de ser tolerado por las instituciones políticas, debe ser combatido. Precisamente, la consigna feminista ha sido “lo privado es público”. El resultado es que, en general, en los sistemas políticos occidentales se han aprobado e implementado políticas que quieren resolver diferentes aspectos relacionados con la existencia de violencia doméstica. Ahora el policía no solo acepta la denuncia de la mujer, sino que tiene unos protocolos de actuación para protegerla.

La capacidad de los problemas de ser introducidos en el sistema político fluctúa según ciertas variables que caracterizan el sistema político, el entorno social donde se enmarca dicho sistema y el tipo de políticas públicas que se quieren introducir. Se han formulado modelos que muestran las distintas etapas o fases que sigue un tema para pasar a ser considerado un problema social.

El enfoque constructivista de los problemas sociales es muy útil para entender la forma en que los temas entran y salen de la agenda. Las dinámicas de los enfrentamientos políticos sobre el papel que deben tener en estas cuestiones. Sin embargo, en el momento de gestionar las políticas, es preciso intentar establecer cuáles son los objetivos deseados por la política y ver hasta qué punto se están logrando. Hay que medir los objetivos, si es posible cuantificándolos, para conocer los costes y los beneficios que están teniendo lugar al llevar a cabo estas políticas. Esto significa que los problemas no solo se verán reducidos a una simple lucha retórica sin correlato empírico, sino que también tendrán un correlato empírico, un real-objetivo, que, a pesar de ser interpretable, no será solo una fantasía: se podrá investigar y preguntar sobre él, de modo que los esquemas que tenemos sobre esta realidad se podrán contradecir, matizar y enriquecer.

La **necesidad de evaluar las políticas** es una de las razones por las que el paradigma constructivista no es el dominante en el análisis de las políticas públicas, especialmente entre los profesionales de la gestión pública.

3.1.1. Los medios de comunicación en la construcción de problemas

Los **medios de comunicación** tienen un papel importante en la construcción de problemas: sensibilizan al público de la existencia de determinados problemas y amplifican el proceso de etiquetado (*labelling*) de grupos y de individuos.

Varios trabajos han estudiado el papel de los medios de comunicación a la hora de “manufacturar” las oleadas de delincuencia. Por ejemplo, Cohen, en su obra de 1972, *Folk Devils and Moral Panics*, describe la forma en que las peleas entre pandillas de jóvenes *mods* y rockeros en los años sesenta se convirtieron en un problema social a partir de la manipulación y la distorsión llevadas a cabo por la prensa.

Los medios cumplen la función de porteros de los temas de la agenda que apuntaba Easton en su modelo de sistema político: seleccionan unos temas y no otros. Pero, además, pueden manipular los temas destacando algunos rasgos y ocultando otros, en su objetivo de hacer negocio con la información.

El *agenda-setting*

En los años setenta, apareció el interés por el impacto de los medios en el proceso político y por la relación que existe entre estos, la opinión pública y las políticas públicas. El trabajo más importante sobre el proceso de *agenda-setting* es el de McCombs y Shaw. Según estos autores, a pesar de que los medios de comunicación no son capaces de influir en la dirección o en las intensidades de las actitudes del público en relación con un problema, sí pueden establecer la agenda de las campañas electorales e influir en la relevancia de las actitudes hacia los problemas políticos.

M. E. McCombs; D. L. Shaw (1972). “The Agenda-Setting Function of Mass media”. *Public Opinion Quarterly* (núm. 36, vol. 2, págs. 176-187). doi:10.1086/267990

Downs publicó un artículo explicando el ciclo de atención a los problemas públicos a partir del caso de las políticas medioambientales. En este ciclo, los temas empiezan en una fase latente (preproblema) en la que solo conocen el tema los expertos. Después pasan a una fase de descubrimiento alarmado por parte del público a partir de un desastre o acontecimiento que centra su preocupación y que conduce a demandas de acción al gobierno. En la siguiente fase, tanto los políticos como el público se dan cuenta de lo costoso que sería llevar a cabo las políticas necesarias para hacer un progreso notable. Esta situación lleva a un declive gradual del interés público y, finalmente, se pasa a la fase de posproblema, donde el tema sale de la agenda pública y es sustituido por nuevos temas.

Rogers y Dearing (1987) propusieron un modelo más complejo para entender los procesos que permiten que determinados problemas se incorporen a la agenda pública. Distinguen entre tres tipos de agendas:

Referencia bibliográfica

S. Cohen (2002). *Folk Devils and Moral Panics*. Londres: Routledge.

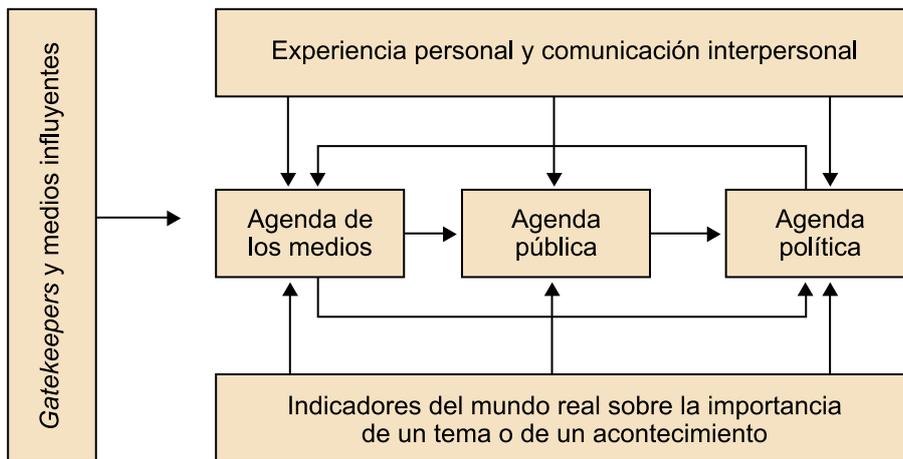
Referencia bibliográfica

A. Downs (1972). “Up and Down with Ecology - the Issue-Attention Cycle”. *The Public Interest* (núm. 28, págs. 38-50).

- la de los medios de comunicación;
- la pública, y
- la de las políticas públicas.

Según estos autores, se trata de un proceso interactivo e iterativo; las tres agendas se afectan unas a otras, no se trata de un proceso unidireccional. Además, en este modelo se muestra que tanto los medios de comunicación como los ciudadanos y los decisores políticos se encuentran afectados por los acontecimientos del mundo real.

Figura 3.



Fuente: W. Parsons (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Los *gatekeepers* son los “porteros”, los “guardianes de las puertas”, aquellos individuos que tienen capacidad de conseguir que los temas entren en la agenda. En la figura 3 se puede observar que un tema, una vez que ha entrado en cualquiera de las agendas, resuena en todas las demás.

Cobb y Elder propusieron un modelo alternativo para explicar el proceso de expansión y control de las agendas. La idea principal es que un tema entra en la agenda cuando pasa de ser el foco de atención de un grupo concreto a serlo de un público más amplio; cuando, además, tiene interés en la política y cuando, finalmente, dispone de líderes de opinión. A partir de aquí el tema puede llegar al público general.

Según estos autores, los temas tienen una mayor capacidad para llegar a formar parte de la agenda política cuando:

- pueden ser definidos sin ambigüedad y no son técnicamente complejos;
- afectan a gran parte del público;
- tienen relevancia a largo plazo, y
- no tienen precedentes claros.

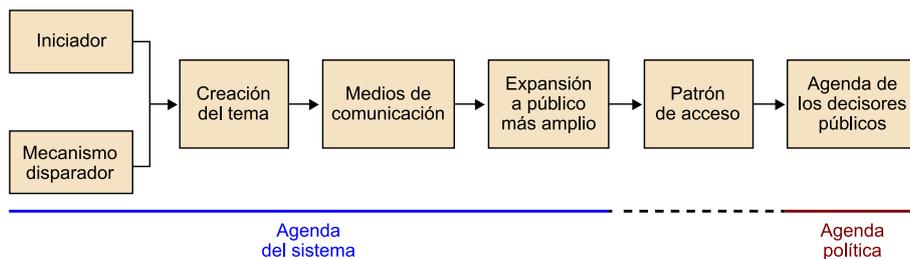
Referencias bibliográficas

Rogers, E. M.; Dearing, J. W. (2007). “Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?” En: D. A. Graber (ed.). *Media Power in Politics*. Cq Press.

Referencia bibliográfica

R. W. Cobb; C. D. Elder (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.

Figura 4.



Fuente: adaptado de R. W. Cobb; C. D. Elder (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.

La opinión pública sobre la política criminal en el Estado español ha sido ampliamente estudiada por los especialistas (Díez Ripollés, Larrauri Pijoan). Según Varona (2008), se trata de uno de los desencadenantes de la política criminal, puesto que los políticos utilizan las demandas sociales como una de las razones para llevar a cabo medidas de política criminal. Por otro lado, también se ha estudiado el papel de los medios de comunicación al conformar la opinión pública. Por ejemplo, Medina-Ariza muestra que el crecimiento de la preocupación por la delincuencia por parte de la población (medida con la pregunta de encuesta como “el principal problema que afronta el país”) durante años permaneció estable y solo mostró un repunte cuando los políticos y los medios se interesaron por el tema. Otros autores llegan a conclusiones similares (Rechea Alberola, Fernández Molina y Benítez Jiménez; Soto Navarro). Por otro lado, el estudio comparado de la encuesta de victimización de Catalunya muestra que el Estado español es uno de los lugares con menor tasa de victimización y, a su vez, uno de los lugares con mayor percepción de inseguridad (Bouten, Goudriaan y Nieuwbeerta). Si la inseguridad vivida no es la fuente de la sensación de inseguridad, esta relación viene explicada por los medios de comunicación y los políticos.

Referencias bibliográficas

- J. L. Díez Ripollés (2004). “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.
- E. Larrauri Pijoan (2009). “La economía política del castigo”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (núm. 11, artículo 6).
- C. Rechea Alberola; E. Fernández Molina; M. J. Benítez Jiménez (2004). “Tendencias sociales y delincuencia” (informe núm. 11). Centro de Investigación en Criminología.
- J. Medina-Ariza (2006). “Politics of Crime in Spain, 1978-2004”. *Punishment & Society* (núm. 8, vol. 2, págs. 183-201). doi:10.1177/1462474506062103
- S. Soto Navarro (2005). “La influencia social de los medios en la percepción social de la delincuencia”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (núm. 7, págs. 1-46).
- E. Bouten; H. Goudriaan; P. Nieuwbeerta (2003). “Victimación delictiva en 17 países industrializados”. *Revista Española de Investigación Criminológica* (núm. 1, artículo 5).

Lecturas recomendadas

Sobre la influencia de los medios de comunicación en la percepción social de la delincuencia, véase:

M. García Arán; J. Botella Corral (editores) (2008). *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Para un análisis experimental del impacto de los medios en las actitudes ante las medidas de la política criminal, véase:

N. Marteache (2012). "Deliberative Processes and Attitudes Toward Sex Offenders in Spain". *European Journal of Criminology* (núm. 9, vol. 2, págs. 159-175). doi:10.1177/1477370811424400

N. Marteache Solans; M. Martínez García; F. Pérez Ramírez (2010). "Comparación entre opinión pública y «opinión pública meditada» en relación a la delincuencia sexual". *Revista Española de Investigación Criminológica* (núm. 8).

En el Estado español, han tenido lugar experiencias de pánicos morales que han incidido en la forma de elaborar y aplicar la política criminal.

Un ejemplo menor de pánico fue el provocado por algunos casos de ataques de perros, que dio lugar a la elaboración de la ley de razas peligrosas de perros del 2002. Se trata de un ejemplo paradigmático porque, como muestra de la transformación de la vida moderna, se había convertido en noticia lo que según el dicho clásico no tenía ningún valor de noticia. Para ilustrar que un acontecimiento tiene valor de noticia, en las escuelas de comunicación se dice que "un perro muerde a un hombre" no es noticia, mientras que "un hombre muerde a un perro" sí lo es y, en este caso, los ataques de los perros a los hombres se convirtieron en noticia. Todo empezó por la coincidencia fortuita de unos cuantos casos especialmente dramáticos de perros que mataron a bebés en una época de relativamente poca información. El tema de los ataques de los canes se vinculó también con la preocupación sobre las peleas ilegales de perros llevadas a cabo por parte de algunos colectivos marginales. El resultado fue que los medios de comunicación vieron el negocio y pusieron el foco en esta dirección, de modo que reportaron todos los casos que se producían y que, sin esta sensibilización en el público, no habrían pasado las barreras de los consejos editoriales para ser publicados. Esta situación dio a los políticos la oportunidad de hacer una regulación que resultaba bastante atractiva, puesto que afectaba a muy poca gente y no tenía costes. La aprobación de la regulación podía dar la imagen de que se estaba haciendo algo para resolver el problema. Pero, de hecho, las regulaciones que hicieron ayuntamientos, parlamentos autonómicos y, finalmente, el Parlamento español, se limitaron a dar un listado de razas peligrosas.

El impacto de los medios de comunicación en la consolidación de un tema como la violencia doméstica ha sido muy importante:

"A pesar de que la violencia doméstica ha sido objeto de políticas públicas desde mediados de los años ochenta, no fue hasta el impactante episodio de la muerte de Ana Orantes el diciembre de 1997 que la mayoría de la sociedad española pasó a tener en cuenta la situación de las mujeres maltratadas. La muerte particularmente violenta y predecible de Orantes provocó una reacción emocional en la sociedad y los gobiernos españoles. Algunos meses después, el gobierno español aprobó un plan nacional para abordar el maltrato doméstico y la oficina del defensor del pueblo publicó un informe sobre el abuso en el matrimonio. Tal como establecía el plan, se reformó el código y los procedimientos penales se reformaron para introducir como delito el abuso psicológico y se admitió de forma explícita la posibilidad de obtener órdenes de alejamiento. [...] Se hicieron esfuerzos para mejorar la red de refugios para las víctimas de abuso. El gobierno del País Vasco, por ejemplo, estableció un «salario social» para las víctimas de abuso, mientras que el Instituto de Asuntos de la Mujer, en colaboración con el Ministerio de Interior y con organizaciones de vecinos, desarrollaron un plan para entrenar voluntarios de la comunidad para actuar como vínculo entre las víctimas y la policía."

J. Medina-Ariza, R. Barberet (2003). "Intimate Partner Violence in Spain Findings From a National Survey". *Violence Against Women* (núm. 9, vol. 3, págs. 303-334). doi:10.1177/1077801202250073

Los autores creen que estas medidas se tomaron con muy poco conocimiento de la realidad sobre la que se quería actuar. Esto demuestra todavía más la característica reacción emocional ante el problema.

Por otro lado, cuando se han realizado estudios de la prevalencia de la violencia doméstica en la sociedad española, se ha observado que esta no es superior a la que existe en otras sociedades vecinas similares. Como recuerda la misma Barberet, se constata que una vez que se ha introducido este tema en la agenda, no ha desaparecido. Se da un continuo proceso de refuerzo en los medios de comunicación. La violencia doméstica o de género ha sido la política que ha dominado en la última década la agenda de los medios y la agenda de los poderes públicos en cuestiones de política criminal.

Referencia bibliográfica

R. Barberet (2005). "Spain". *European Journal of Criminology*, (núm. 2, vol. 3, págs. 341-368). doi:10.1177/1477370805054101

En los gráficos 1 y 2 se puede observar que las percepciones de la población sobre las tendencias de la criminalidad en Estados Unidos no se corresponden con la realidad de una tasa de criminalidad que no ha dejado de disminuir desde mediados de los años noventa. La utilización de los temas relacionados con el área de ley y orden en las elecciones americanas y la atención de los medios de comunicación a las llamadas *soft news* explicarían el repunte de la preocupación en la primera década del 2000.

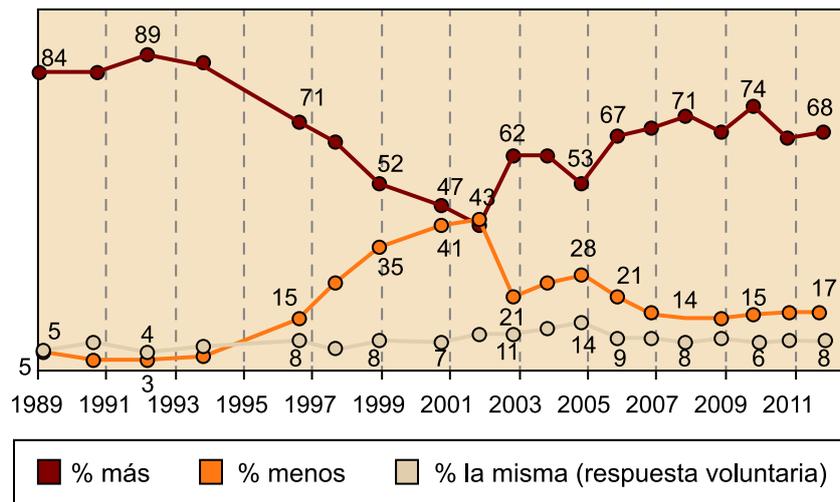
Gráfico 1. Ratio de crimen violento en EU, 1973-2010 Número de víctimas por 1.000 personas mayores de 12 años



Fuente: Oficina de Estadísticas Judiciales

Gráfico 2. Percepciones de la tendencia de la delincuencia como problema nacional 1989-2011.

"¿hay más o menos delincuencia que hace un año EU?"



Fuente: <http://www.gallup.com/poll/150464/americans-believe-crime-worsening.aspx>

El tema del **control de la agenda** es uno de los más políticos en el estudio de las políticas públicas. Filósofos de la política y del poder como Marx y Gramsci han señalado que este poder es ideológico, y que el poder supremo es conseguir que la gente piense de una manera determinada, que considere aceptable o inaceptable determinado tipo de conducta. Radicales americanos como Schattschneider han destacado el sesgo del sistema de influencias de nuestras sociedades y la forma en que este sesgo se consigue controlando y limitando el conflicto y eliminando áreas sociales del control político. En la política criminal, los comportamientos identificados como delictivos y el tipo de tratamientos y de castigos que reciben varían a lo largo del tiempo y en las diferentes sociedades, lo que refleja este tipo de lucha ideológica y política de fondo en la definición de cuál es el comportamiento correcto o aceptable dentro de la sociedad. En los días de crisis del sistema que vivimos, esta relatividad de las perspectivas se vuelve muy visible y se refleja en las muestras del conflicto social y en el desencanto con respecto a la política (es decir, en la incapacidad del sistema de canalizar las demandas sociales).

Referencia bibliográfica

E. E. Schattschneider
(1960). *The Semisovereign People. A Realist View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.

3.2. Fase 2. Formulación de alternativas o soluciones

Una vez que un tema ha entrado en la agenda política, es preciso un proceso detallado de **elaboración y de análisis para desarrollar propuestas de políticas públicas**. Esta fase se puede considerar como una de las más importantes, ya que implica la transformación de propuestas generales o imprecisas en recomendaciones más detalladas. En este proceso se puede producir una reformulación del problema que puede afectar a los intereses que finalmente salen ganando en el proceso político de las políticas.

Los problemas de políticas se vinculan a soluciones. Cada definición de un problema va acompañada de diferentes juegos de alternativas de soluciones.

El caso del director de hotel que recibe quejas por la lentitud de los ascensores puede ser una buena ilustración de esta maleabilidad de los problemas. Si define el tema como un problema de envejecimiento de los ascensores, la solución pasa por renovar las instalaciones, cambiar el motor, todo el ascensor... Seguro que estas soluciones son costosas, y es posible que técnicamente no sea posible llevarlas a cabo. En cambio, si define el problema como de aburrimiento de los huéspedes cuando esperan el ascensor, se le abre todo un nuevo abanico de soluciones: poner espejos en los recibidores, una terminal de Internet, etc. Estas alternativas son, en general, mucho más accesibles y hasta más eficaces que las anteriores, dado que siempre habrá tiempo de espera, por mucho que mejoremos la velocidad del ascensor.

En un ejemplo de política pública, una misma situación problemática, como que la juventud se quede bebiendo y celebrando por la calle en los barrios residenciales, puede ser definida de formas diferentes. Si es un problema de orden público, entonces las opciones que se plantean son represivas. ¿Cómo hay que reprimir este tipo de ocio? Las alternativas pueden ser los reglamentos de ciudadanía, que incrementan los castigos para los comportamientos relacionados con el ocio nocturno en la calle. Si se trata de un problema de coincidencia de actividades, los jóvenes con ganas de divertirse y los vecinos con la necesidad de descansar, entonces se plantearán respuestas de tipo de zonificación. Se definirán zonas donde los jóvenes podrán desempeñar esta actividad sin molestar a los vecinos. En algunas áreas se permitirán negocios vinculados con el ocio nocturno, mientras que en otras se limitará su actividad. Si el problema es de falta de alternativas de ocio para la juventud, entonces se trataría de promover actividades que atraigan a los jóvenes más allá del consumo de bebidas alcohólicas en la calle. No todas las alternativas son igualmente costosas o viables.

El hecho de que los problemas y las soluciones se encuentren relacionados implica que también habrá un conflicto potencial para definir los problemas. El **proceso de definición de los problemas** es un punto crucial en cualquier lucha política. Las definiciones de los problemas están compuestas por ideologías o cosmovisiones. Los **actores** políticos y sociales dedican esfuerzos para definir cuáles son los problemas que se tienen que resolver.

El grado de apertura de los sistemas de decisiones políticas a la participación de los diferentes actores relacionados con la producción de políticas es un punto de disputa entre los distintos enfoques políticos en la toma de decisiones. Para los **pluralistas**, la existencia y reconocimiento de las redes de políticas públicas con una composición dinámica de actores que entran y salen a partir de temas concretos son una forma de garantizar que las políticas tengan presentes todos los intereses que están en juego. De hecho, en este contexto, los especialistas en el análisis de las políticas públicas, más que como tecnócratas, deberían servir como mediadores o facilitadores que mejoraran el proceso de toma de decisiones, a partir de un conocimiento más profundizado de las alternativas disponibles y de las consecuencias probables de las políticas públicas emprendidas.

En cambio, para las visiones **críticas y neolibertistas**, el papel preponderante de los tecnócratas en la toma de decisiones representa un peligro para conseguir políticas que no estén sesgadas en favor de determinados grupos de intereses. En la política criminal, de la misma forma que en otras áreas de políticas, el peso de los expertos es importante.

Múltiples enfoques han tratado la forma de tomar decisiones sobre las políticas públicas que hay que llevar a cabo. Muchas disciplinas han contribuido al análisis de la toma de decisiones: la ciencia política, la sociología, la teoría de las organizaciones, la economía, la psicología o la gestión.

3.2.1. Definición de la problemática

Antes de formular soluciones, es preciso definir la problemática que se quiere resolver con la política pública.

Toda política pública lleva asociada una teoría que explica un determinado fenómeno.

En el modelo de las ciencias naturales, explicar equivale a identificar las causas que producen un fenómeno. Por ejemplo, en la física newtoniana, la explicación de la fuerza gravitacional viene dada por la masa de los cuerpos y la distancia que los separa.

Del mismo modo, en las ciencias sociales, una teoría intenta explicar un fenómeno social a partir de identificar los factores que se relacionan con él y que son capaces de predecirlo.

Por ejemplo, la caída generalizada de la delincuencia en Estados Unidos desde mediados de los años noventa es un fenómeno que no se pone en duda, pero existen diferentes teorías en liza para explicarlo. Una teoría postula que las influencias sociales en el crimen han cambiado, por ejemplo, las patrullas de policía tienen en cuenta las faltas, y no solo los delitos. Otros criminólogos sitúan el factor determinante en una transformación de los mercados de las drogas, y otros tienen en cuenta la caída del consumo del alcohol, la reducción de la disponibilidad de las armas de fuego o el incremento en las tasas de encarcelamiento.

La idea es que, para poder desarrollar una política, unos programas o unas acciones que sirvan para reducir un problema, será preciso disponer de una teoría que entienda el fenómeno que se quiere tratar y que identifique los factores causales con los que se relaciona.

3.2.2. El papel de las teorías criminológicas en las respuestas de la política criminal

La teoría es una fase esencial en las ciencias sociales, ya estemos hablando de ciencia que funciona de forma inductiva o deductiva (Maxfield y Babbie). Las diferentes disciplinas que se han dedicado a analizar la delincuencia han influido en los estudios de cómo las actividades del gobierno y la gente responden a la delincuencia como problema de la política.

Referencia bibliográfica

M. G. Maxfield; E. R. Babbie (2008). *Basics of Research Methods for Criminal Justice and Criminology*. Belmont: Wadsworth.

Teoría, investigación y políticas públicas

La delincuencia es un problema social importante; no se trata de un artefacto social que interese solo a los investigadores. Por lo tanto, es normal que gran parte de la investigación criminológica esté íntimamente relacionada con la elaboración de políticas públicas.

Diferentes puntos de vista sobre la delincuencia

Reconocer que el problema de la delincuencia no es un artefacto no significa que no existan diferencias ideológicas o paradigmáticas importantes en la forma de entenderla, por ejemplo en la forma en que hay que evaluar los diferentes tipos de delitos (cómo se tratan los delitos de tipo económico en comparación con los delitos de disturbios civiles), o diferencias sobre la función que cumplen los castigos a los que son sometidos los delincuentes y sobre qué se legitiman: la rehabilitación (que supone que los castigos sirven para cambiar las conductas), la retribución (que supone que el castigo es una forma de expresar la desaprobación social al comportamiento delictivo) o la incapacitación (que supone que la función del castigo es alejar a los elementos peligrosos de la sociedad).

Vale la pena estudiar el comportamiento delictivo por sí mismo. Pero esta investigación es todavía más importante porque, con este conocimiento, se pueden formular y desarrollar políticas públicas. La **investigación en política criminal** es un ejemplo de **investigación aplicada**: los resultados que se obtienen se aplican a problemas específicos sobre la forma en que los cargos oficiales y el público general tendrían que responder al crimen.

La investigación criminológica básica y la elaboración de políticas públicas se asemejan conceptualmente. Las hipótesis que se desarrollan en la investigación básica a partir de las teorías, para comprobarlas, son parecidas a los programas específicos que se diseñan en las políticas públicas.

Las hipótesis científicas no son más que expectativas sobre cómo deberían comportarse las variables que forman parte de la teoría si esta fuera correcta. En la investigación empírica, es decir, en el trabajo de observar y medir la realidad, la ciencia no hace más que comprobar que sus explicaciones sobre la realidad son ciertas.

Por ejemplo, el desarrollo del telescopio Hubble permitió medidas de algunas radiaciones provenientes del universo que hasta entonces había sido imposible efectuar. Los nuevos datos no encajaron con algunas de las predicciones de las teorías científicas que habían sido aceptadas hasta entonces, y el resultado fue que las teorías tuvieron que cambiar.

Esto mismo sucede con los programas de las políticas públicas. Son expectativas de cómo será la realidad empírica después de ejecutar una determinada acción de política pública. A partir de cualquier teoría que explique la criminalidad, se pueden deducir proposiciones del tipo: “si pasara esto, entonces sucedería lo otro”.

Por ejemplo, la teoría de las ventanas rotas dice: si en un vecindario se ven signos de que hay desorden y de que carece de vigilancia (por medio de los cristales rotos), entonces se produce una escalada de delincuencia (porque el barrio se percibe como un lugar donde hay poco riesgo para delinquir). La propuesta de política pública basada en esta teoría diría: si se hace un programa que reduzca los signos que puedan ser interpretados como desorden social (limpieza de pintadas, reparación de mobiliario urbano, etc.), entonces la delincuencia disminuirá.

La justificación de las políticas públicas que se llevan a cabo se hace mediante este tipo de proposiciones complementarias. Primero tiene lugar una proposición teórica, que explica un fenómeno a partir de unos factores o variables independientes, y después una proposición práctica, que propone un plan de acción o un programa que manipula los factores explicativos y que debe producir un cambio en el fenómeno de interés.

A partir de estas hipótesis, se pueden elaborar **estudios de evaluación** para establecer si un programa o acción de política pública está logrando los objetivos que perseguía.

La principal diferencia entre la investigación teórica y el análisis de políticas es la orientación aplicada de esta última, que está centrada en **dar respuestas a los clientes** (políticos, grupos de interés o, en general, ciudadanos). Las dos disciplinas utilizan métodos rigurosos para especificar teorías de forma lógica y para comprobarlas empíricamente, pero el análisis de políticas públicas o de evaluación no busca dar respuestas a problemas generales planteados por la curiosidad de los académicos ni, en todo caso, por el interés del gran público.

El análisis de políticas públicas intenta identificar la combinación de variables que caracterizan a un problema social y las variables que se pueden manipular para tratarlo o paliarlo.

Las ciencias sociales (en especial, las cuantitativas) intentan encontrar las causas generales de un fenómeno, medirlas y analizarlas. El desarrollo y la comprobación de las teorías es la principal actividad académica, mientras que la orientación práctica tiene otros objetos de estudio más allá del ámbito puramente teórico.

Maxfield y Babbie ejemplifican el paso de la teoría a la definición de las políticas o programas específicos con las **teorías situacionales de la delincuencia**.

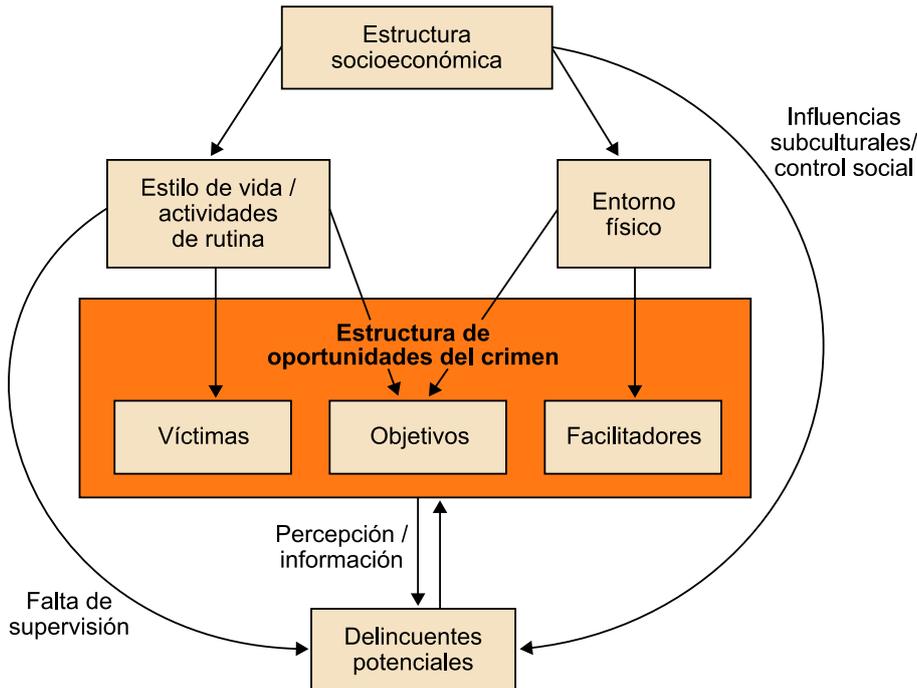
El dicho popular dice que “la oportunidad hace al ladrón”. Las teorías situacionales de la delincuencia se pueden considerar como una versión sofisticada de esta idea. Están relacionadas con las teorías ecológicas de la delincuencia, que explican que la delincuencia, al igual que sucede con los organismos biológicos, aparece en un entorno social y físico determinado. Sin embargo, también son, de hecho, una extensión de las teorías económicas de la delincuencia (*rational choice*), que encuentran la explicación de las variaciones en la delincuencia en los costes y los beneficios del crimen. Para las teorías situacionales, los delincuentes estudian los diferentes objetivos y toman la decisión de cometer el delito según la existencia de una **oportunidad**, aunque realmente no hagan un cálculo de coste/beneficio.

A partir de esta teoría de la delincuencia, que se basa en los estilos de vida (las costumbres) de las posibles víctimas y de los delincuentes y en la estructura del entorno físico donde se encuentran, es posible identificar los elementos que conforman la **estructura de oportunidad** de la delincuencia (figura 5) y, por lo tanto, se puede plantear un programa político para combatirla.

Referencia bibliográfica

M. G. Maxfield; E. R. Babbie (2008). *Basics of Research Methods for Criminal Justice and Criminology* (pág. 8). Belmont: Wadsworth.

Figura 5. Teoría situacional del crimen: la estructura de oportunidades del crimen.



Fuente: adaptado de R. V. Clarke (1997). *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.

La prevención **situacional del crimen** se puede definir como:

“las medidas de reducción de oportunidades que están (1) dirigidas a formas particulares de delincuencia, (2) implican la gestión, diseño o manipulación del entorno inmediato de forma tan sistemática y permanente como sea posible, (3) de forma que se incrementen los esfuerzos necesarios y los riesgos incurridos de cometer los delitos y se reduzcan las recompensas percibidas por un gran rango de delincuentes”.

R. V. Clarke (1997). *Situational crime prevention* (pág. 4). Monsey: Criminal Justice Press.

Existen muchos ejemplos de técnicas de prevención situacional del crimen: en el caso del robo de coches, el bloqueo de la dirección o de puesta en marcha del vehículo, que incrementan los costes para el delincuente, o los sistemas de audio extraíbles de los coches, que disminuyen las ganancias del robo; en el caso de robos y hurtos en las ciudades, el incremento del alumbrado público o la instalación de circuitos cerrados de televisión y, en el caso de exceso de velocidad, poner a policías durmientes (retardadores de velocidad) en las vías (lo que plantea problemas éticos, ya que esta medida se aplica a todo el mundo, a pesar de que haya personas que no tengan intención alguna de cometer un crimen).

Por otro lado, a partir de la teoría situacional del crimen, Clarke cita un **sistema inductivo** para facilitar la elaboración inductiva de programas concretos de prevención:

- recopilación de información sobre la naturaleza y las características del problema específico de criminalidad;

- análisis de las condiciones situacionales que facilitan que se cometan los delitos que se quieren tratar;
- estudio sistemático de los medios para bloquear las oportunidades de cometer los crímenes teniendo en cuenta los costes;
- implementación de las medidas más prometedoras, más factibles y más económicas, y
- monitorización y evaluación de los resultados y difusión de la experiencia.

Los dos primeros puntos suponen la recopilación de información y la búsqueda de patrones sobre el comportamiento delictivo ante ciertas circunstancias. Los puntos tercero y cuarto son los equivalentes a proponer una conclusión hipotética e hipótesis operativas basadas en los patrones observados. El último punto forma parte de la investigación aplicada, comparable al contraste de hipótesis: la monitorización hace posible conocer mejor el efecto de control de la delincuencia que ofrece cada una de las diferentes alternativas. Este plan de trabajo es una fórmula para generar alternativas de acciones o de programas de forma inductiva a partir de un marco teórico (la teoría situacional).

Referencia bibliográfica

R. V. Clarke (1997). *Situational crime prevention* (pág. 15). Monsey: Criminal Justice Press.

16 técnicas para reducir las oportunidades

Incrementar el esfuerzo percibido	Incrementar el riesgo percibido	Reducir las recompensas anticipadas	Eliminar las excusas
1 Poner el objetivo más difícil: <ul style="list-style-type: none"> • Cerrojos • Pantallas contra robos en taxis 	5 Control de entradas y salidas: <ul style="list-style-type: none"> • Puertas automáticas • Etiquetas en mercaderías 	9 Eliminar el objetivo: <ul style="list-style-type: none"> • Radios extraíbles de los coches • Refugios de mujeres 	13 Establecer reglas: <ul style="list-style-type: none"> • Declaración de aduanas • Registro hotel
2 Control de acceso: <ul style="list-style-type: none"> • Barreras de parkings • Parques con vallas 	6 Supervisión formal: <ul style="list-style-type: none"> • Alarmas de robo • Guardias de seguridad 	10 Identificar propiedades: <ul style="list-style-type: none"> • Marcación de propiedades • Licencias de vehículos 	14 Estimular la conciencia: <ul style="list-style-type: none"> • Medidores de velocidad en carretera • "Si bebes no conduzcas"
3 Desviar a los delincuentes: <ul style="list-style-type: none"> • Situación de los locales nocturnos • Cierre 	7 Vigilancia por empleados: <ul style="list-style-type: none"> • Circuitos cerrados de TV • Vigilantes en los parques 	11 Reducir la tentación: <ul style="list-style-type: none"> • Listados neutrales al género • Aparcamiento fuera de la calle 	15 Control de los desinhibidores: <ul style="list-style-type: none"> • Leyes de venta de alcohol • Control parental de TV
4 Facilitadores de control: <ul style="list-style-type: none"> • Fotografía en la tarjeta de crédito • Controles de armas 	8 Vigilancia natural: <ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado público • Identificador de taxi 	12 Negar los beneficios: <ul style="list-style-type: none"> • Limpieza de grafitis • Mercaderías marcadas 	16 Facilitar el cumplimiento: <ul style="list-style-type: none"> • Contenedores de desperdicios • Lavabos públicos

Fuente: Adaptado de R. V. Clarke (1997). *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.

Resumen

La fase de la generación de alternativas es crucial en el ciclo de las políticas públicas. En muchas ocasiones, no existe una teoría explícita y unívoca que fundamente la elabora-

ción de dichas alternativas. Resulta difícil valorar hasta qué punto resultan razonables, factibles y adecuadas las propuestas políticas si estas no se encuentran vinculadas a una buena teoría (en el sentido de una teoría científica y completa) del fenómeno que se quiere manipular o transformar. No es fácil establecer la causalidad de un fenómeno. La rutina, los prejuicios y la falsa confianza en las explicaciones de siempre nos pueden llevar a engaño. Podemos pensar que estamos resolviendo un problema con determinadas acciones cuando, en realidad, estamos observando el efecto que tienen unas variables causales que no hemos medido ni tenido en cuenta. También necesitamos que la teoría esté completa y que tenga en cuenta los posibles efectos no deseados de las políticas llevadas a cabo o de difusión y contagio de los efectos. El análisis y evaluación de políticas están relacionados de forma indisoluble con la investigación de las ciencias sociales y, en el caso del análisis y evaluación de la política social, con la criminología.

3.3. Fase 3. La adopción y legitimación de las alternativas

Es preciso evaluar las distintas alternativas del problema antes de adoptarlas. Los criterios de evaluación son diversos: económicos, éticos, técnicos o políticos. Por lo general, el proceso de toma de decisiones de las políticas es complicado, y en él intervienen muchos actores con intereses y recursos diversos. En la investigación sobre estas cuestiones, los modelos que describen de forma más detallada este proceso no son los modelos racionales, donde se evalúan las alternativas en función de los objetivos que se quieren conseguir y de los objetivos disponibles. La existencia de una multiplicidad de actores, con diferentes recursos de poder y con intereses conflictivos en juego, hace que el proceso de toma de decisiones sea aparentemente más azaroso o irracional.

Se da por asumido que intervienen varios actores en todas las fases del ciclo de las políticas. Los actores pueden ser individuales o colectivos (cuando los grupos de individuos que los forman comparten un mismo tipo de intereses en un determinado tipo de temas, se denominan **equipos**), y se caracterizan precisamente por las preferencias que tienen. De acuerdo con la naturaleza de las razones de intervenir en la política, podemos distinguir **cinco categorías** básicas de actores.

- **Representantes políticos:** intervienen con la pretensión de representar los intereses de los votantes, de buscar un consenso popular, pero los resultados de las políticas no les interesan de forma directa. Por decirlo con palabras de Downs: las políticas que llevan a cabo los gobernantes son un subproducto de su lucha por obtener el poder político; en este sentido, están más interesados por los objetivos del proceso de las políticas que por los contenidos mismos de las políticas que se acaban llevando a cabo. Los políticos se encuentran en los parlamentos y en todos los niveles de gobierno, y tienen competencia en la elaboración o aplicación de la política criminal, desde la comisión parlamentaria que redacta una ley hasta el alcalde que establece un plan para aplicarla.

Referencia bibliográfica

A. Downs (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row.

- **Burocracia:** basa su intervención en las normas que le atribuyen poder. Fijaos en que, de acuerdo con esta clasificación, los cargos públicos electos de los diferentes gobiernos son a la vez políticos y burócratas. Los jueces y las policías son actores de esta categoría.
- **Grupos de intereses especiales:** la razón de su intervención es que la política afecta directamente a sus intereses. Las asociaciones de jueces o de policías entrarían en esta categoría, pero también las asociaciones surgidas en sectores de población donde existe un determinado tipo de criminalidad específica, como por ejemplo barrios antiguos donde existen problemas de prostitución.
- **Grupos de intereses difusos:** encuentran la razón de su intervención en el hecho de que la política afecta a los intereses de la población en su conjunto. Un ejemplo de esta categoría son los *think tanks*.
- **Expertos:** basan su pretensión en intervenir en la política en lo que saben, en su conocimiento técnico de las alternativas disponibles y de las consecuencias probables de los diferentes cursos de acción.

Ved también

El apartado "Actores" del módulo "La política criminal como disciplina empírica y valorativa" presenta una clasificación detallada con ejemplos de los actores más relevantes en la política criminal.

El análisis de las políticas públicas (en contraposición clara con otras perspectivas, como la planificación centralizada) pone de relieve las dificultades y los límites existentes para que las decisiones se puedan tomar siguiendo unos criterios racionales. Este aspecto es muy importante, ya que las políticas reales que resultarán de estos procesos de toma de decisiones tendrán objetivos incoherentes e, incluso, contradictorios. Hagamos un breve repaso de los **modelos de toma de decisiones** que se han planteado en la literatura y que presentan un grado creciente de realismo y de complejidad:

1) **El modelo racional.** ¿Cómo debería ser un proceso de toma de decisiones racional? Según la teoría de la decisión, primero habría que considerar cuáles son los medios o recursos disponibles para conseguir los objetivos deseados. A partir de la relación entre estos dos aspectos, se planteará un conjunto de alternativas que definirán cuáles serán los resultados probables según diferentes cursos de acción. Finalmente, de entre todas las alternativas, se elegirá la óptima, aquella que ofrezca el mayor beneficio en comparación con los costes que implica.

En un primer vistazo, ya se puede apreciar que este modelo de toma de decisiones es **muy exigente**. En primer lugar, requiere que el decisor tenga una cantidad de información ilimitada sobre las alternativas que puede elegir, los objetivos a su alcance y los recursos movilizables y, al mismo tiempo, exige una capacidad de computación ilimitada e instantánea para interpretar toda esta información. En definitiva, se puede afirmar que este modelo es bastante irreal, **no es un buen descriptor** de cómo se toman realmente las decisiones.

En realidad, en muchas ocasiones se utiliza para explicar cómo deberían tomarse las decisiones; es, por lo tanto, un **modelo prescriptivo o normativo** más que descriptivo.

Otra característica destacada de este modelo es que supone que las decisiones las toma **un único decisor**. Sin embargo, la propia definición de las políticas públicas indica que se encuentran en el reino de los bienes colectivos, de la intersubjetividad. Por lo tanto, resulta inverosímil que las decisiones se acaben tomando teniendo en cuenta las preferencias y valoraciones de un único actor sobre los objetivos, los medios y las alternativas disponibles.

Los otros modelos de toma de decisiones suponen un esfuerzo para incrementar la capacidad descriptiva de los modelos, para ser más realistas.

2) **El modelo de racionalidad limitada**. Este modelo, desarrollado por Herbert Simon, pone el énfasis en las limitaciones de los seres humanos como procesadores de información, **limitaciones** por lo que respecta a la cantidad de información, a la capacidad de computación y al tiempo. En la realidad, en el momento de decidir, debemos conformarnos con conocer una pequeña cantidad de alternativas en comparación con las que sabemos que potencialmente existen; tenemos que tomar una decisión que nos sea satisfactoria a pesar de que sepamos que no es la óptima.

Este modelo no es radicalmente diferente del anterior en los criterios que se usan para tomar decisiones. El decisor racional limitado elige la que le parece mejor de entre las distintas alternativas que conoce; el problema reside en que no las conoce todas.

3) **Modelo incremental**. El incrementalismo de Charles Lindblom es un modelo pensado para ser aplicado en el ámbito de las decisiones políticas, en concreto, en el ámbito presupuestario. La definición de *presupuesto* es “la decisión política más importante de cualquier gobierno”. Implica decidir qué quiere hacer la Administración en el próximo periodo temporal y quién tiene que hacerlo. Para Lindblom, está muy claro que este proceso no se puede entender como un proceso racional en sentido estricto, ni siquiera como un proceso racional limitado. A la hora de decidir cuál será el presupuesto para el año siguiente, no se tienen en cuenta todas las alternativas disponibles. Hay que decir que no se parte de cero, es decir, los decisores no van asignando los recursos disponibles a las diferentes partidas, sino que se parte del presupuesto anterior, y las decisiones consisten en modificar, aumentando o disminuyendo, las partidas existentes. Las decisiones políticas consisten precisamente en hacer prioritaria un área política u otra, incrementando o recortando sus partidas correspondientes.

Referencia bibliográfica

H. A. Simon (1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. Nueva York: Macmillan.

Referencia bibliográfica

C. E. Lindblom (1959). “The Science of Muddling Through”. *Public Administration Review* (núm. 19, 79-88).
C. E. Lindblom (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Nueva York: The Free Press.

¿Qué explica que este sea el modelo que describe el funcionamiento de la política presupuestaria? Lo esencial es que, a la hora de elaborar el presupuesto, hay muchos actores que tienen poder y que influyen en las decisiones.

Por ejemplo, los jefes de algunos departamentos (o de las unidades administrativas correspondientes) pueden tener apoyos políticos fuera de la administración, las llamadas *clientelas*.

Por otro lado, algunas políticas, una vez emprendidas, no se pueden eliminar de forma repentina y radical, lo que da capacidad de presión a sus responsables. Todo esto, además, se produce en el contexto de una competencia entre los propios responsables políticos. En la lucha por el presupuesto, todo el mundo presiona para intentar mantener la cantidad obtenida en el presupuesto anterior como mínimo, e incluso incrementarla si es posible. Más presupuesto supone más poder. El equilibrio resultante de esta situación es de una fuerte presión para incrementar el presupuesto. Puesto que todo el mundo quiere una parte del pastel que sea como mínimo igual que la anterior, si se quiere priorizar una política por encima de las demás, la única solución es aumentar el tamaño del pastel. De aquí viene el nombre del modelo, *incremental*.

Así pues, el modelo incremental es aplicable en las situaciones en las que participan **muchos actores con poder** en el proceso de toma de decisiones. El proceso es complejo, pero el comportamiento global todavía se puede remitir (a pesar de que sea de forma remota) al modelo racional.

4) Modelo papelera (o *garbage can*). Este modelo (Cyert y March) pone el énfasis en el hecho de que las políticas y sus objetivos están repletos de **incoherencias**. La interacción de actores con intereses divergentes (varias coaliciones) conduce a una situación en la que las decisiones se producen **de forma caótica**. Las políticas carecen de unos objetivos claros (la solución de problemas), y no existen unos recursos disponibles ni un conjunto de alternativas viables. A la hora de tomar decisiones, los decisores se encuentran indistintamente con cualquiera de las categorías anteriores (problemas, recursos, alternativas, etc.). De aquí la denominación de *papelera*: es como si un conjunto de elementos de cualquiera de estas categorías se encontraran desordenados en una papelera, y el decisor recurriera a alguno de ellos cuando le hiciera falta. No tiene lugar ningún proceso de formación, evaluación y selección de alternativas. Todo puede ir al revés del proceso lógico.

A veces hay soluciones que buscan problemas; por ejemplo, una administración local, para obtener una subvención de la UE para un programa de promoción de mujeres empresarias (solución), tendrá que buscar a estas mujeres (y quizá incluso inventárselas), cuando tal vez el problema real en aquel municipio sea el maltrato.

En palabras de estos autores:

Referencia bibliográfica

R. M. Cyert; J. G. March
(1992). *A Behavioral Theory of the Firm*. Malden: Blackwell.

“En el *garbage can*, las oportunidades de elección, las soluciones a los problemas y los decisores llegan a través de un proceso temporal exógeno. La lógica de la ordenación es temporal más que jerárquica o consecutiva. Los problemas y las soluciones se vinculan a las elecciones y, por lo tanto, los unos a las otras, no solo por los vínculos medios-finalidades, sino por el hecho de coincidir en el tiempo. En el límite, casi cualquier solución puede ser asociada con casi cualquier problema –suponiendo que sean contemporáneos.”

R. M. Cyert; J. G. March (1992). *A Behavioral Theory of the Firm* (pág. 235). Malden: Blackwell. Citado en: W. Parsons (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (pág. 302). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

3.3.1. El papel de los expertos en la toma de decisiones

Dentro de estos sistemas cada vez más complejos y caóticos, ¿cómo podemos entender el papel del analista de políticas públicas?

Para Weimer y Vining, el objetivo del análisis de políticas es producir consejos y recomendaciones para ayudar a decidir entre diferentes políticas públicas.

Estos consejos del análisis de políticas públicas están relacionados con decisiones públicas que afectan a algunos valores sociales. Esta definición destaca dos características:

- El análisis de políticas públicas tiene una orientación práctica que quiere resolver necesidades de **clientes**. No es preciso que estos clientes sean públicos (organismos o administraciones públicas); las organizaciones privadas o empresas también pueden requerir estudios que aconsejen qué hacer si se tienen en cuenta todas las consecuencias sociales de su actividad.
- Los **valores sociales** juegan un papel central en el análisis de políticas públicas. Cuando estos análisis tienen en cuenta las consecuencias de las políticas más allá de las que afectan directamente al cliente, tienen en cuenta el bienestar de los demás.

“El buen análisis de políticas públicas requiere una visión completa de las consecuencias y de los valores sociales.” (2)

El enfoque del análisis de políticas públicas a la hora de tratar la actividad gubernamental es diferente del de otras disciplinas.

Por ejemplo, una teoría social que quiere predecir las causas de la delincuencia puede suponer que uno de los factores explicativos es el tipo de educación moral que el individuo recibe dentro de la familia. El objetivo del investigador social será demostrar esta relación con datos empíricos de los que disponga o que pueda recoger.

En cambio, en los estudios de políticas, este tipo de teorías sobre el origen de la delincuencia son solo una de las diversas explicaciones de la criminalidad que se pueden tener en cuenta a la hora de diagnosticar y proponer un remedio al problema concreto de delincuencia que haya que resolver.

Referencia bibliográfica

D. L. Weimer; A. R. Vining (1992). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (pág. 1). Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Una respuesta política que tuviera en cuenta seriamente esta relación entre delincuencia y educación familiar a la hora de proponer una política pública consistiría en culpar a los progenitores de los delincuentes juveniles de sus actividades ilegales, tal como se ha intentado hacer en algunos estados de Estados Unidos. Pero este tipo de política resulta problemático y difícilmente aceptable en nuestra sociedad (en realidad, a menudo los padres de los delincuentes aparecen como víctimas). Por eso, normalmente, el efecto del entorno familiar en la actividad delictiva se tomará como un elemento que no se encuentra dentro del rango de las posibles variables o factores bajo el control del gobierno y que, por lo tanto, no se puede manipular para hacer frente a los problemas de delincuencia.

En cambio, otra teoría de la actividad criminal, que explica la tasa de delitos por la probabilidad de que el sistema pueda castigar los delitos cometidos de forma efectiva, plantea un factor que es directamente manipulable por parte de los gobiernos. En consecuencia, en este caso se puede plantear una política y evaluarla. Los detalles de la forma concreta que debe presentar la política y la forma en que hay que ejecutarla todavía están por definir. ¿Cómo habría que incrementar la tasa de arrestos y cuánto costaría? ¿Cómo afectaría a otros objetivos del programa? ¿Cómo se podría determinar que la delincuencia se ha reducido?

El análisis de políticas públicas dirigido a clientes está en la línea de ofrecer alternativas políticas para los responsables de tomar decisiones.

3.3.2. La toma de decisiones de política criminal en el Estado español

Según Larrauri (citada en Medina-Ariza), en el Estado español, hasta hace poco, la elaboración de legislación penal ha sido llevada a cabo por grupos reducidos de funcionarios cercanos al gobierno y fuera del debate público.

Este ha sido el caso, por ejemplo, del Código penal de 1995 y de la Ley de responsabilidad penal del menor del 2000.

Solo en los últimos tiempos los estudios han sido más visibles, pero todavía tienen una presencia pública limitada. En resumen, se trata de una política que ha estado en **manos de la burocracia**, con **poco peso de los especialistas**, y esto se debe en gran parte a que los políticos no han tenido interés por explotar el tema de forma electoral.

En la historia española reciente, hay evidencia de que los pánicos morales relacionados con temas como la violencia doméstica y la inmigración han tenido como efecto la producción de legislación de forma poco reflexiva, elaborada a base de impulsos intermitentes.

Referencia bibliográfica

J. Medina-Ariza (2006). "Politics of Crime in Spain, 1978-2004". *Punishment & Society* (núm. 8, vol. 2, págs. 183-201). doi:10.1177/1462474506062103

3.4. Fase 4. La puesta en práctica de las políticas (la implementación)

El interés del análisis de políticas públicas por la **implementación** de políticas, es decir, por el proceso que hace que las decisiones políticas se conviertan en acciones que afectan a la realidad, es relativamente reciente.

En las obras pioneras de análisis de políticas, parecía como si la parte fundamental de las políticas se redujera a tomar las decisiones correctas (desde el punto de vista de la racionalidad, la justicia o la equidad). Parecía que, por el simple hecho de haber decidido que se quería resolver un problema a partir de un conjunto de medios, tal problema se resolvería. Pero más adelante se vio que, en muchos casos, buenas y bienintencionadas decisiones fracasaban cuando se llevaban a la práctica.

Este *décalage* entre el resultado deseado de una política pública y el resultado obtenido es lo que intentan rellenar los estudios de implementación.

3.4.1. El modelo *top-down* (de arriba abajo)

La perspectiva del **modelo *top-down*** se tiene que vincular con los modelos racionales de la toma de decisiones y de la organización. Se intenta averiguar cuáles son los factores que inciden en la puesta en marcha de la política y cuáles de estos factores tienden a desviarla de los objetivos establecidos por los decisores para anticipar su impacto y corregirlo.

Por ejemplo, Pressman y Wildavsky titulan significativamente su libro seminal: *Implementación: cómo las grandes expectativas en Washington se rompen en Oakland; o por qué es tan sorprendente que los programas federales lleguen a funcionar algo, siendo este estudio una crónica épica de la administración de desarrollo económico explicada por dos observadores empáticos que intentan extraer una moraleja sobre la base de unas esperanzas arruinadas*.

En este libro, identifican varios factores que pueden incidir en la tendencia de las políticas a apartarse de sus objetivos:

- Los objetivos de la política tienen que estar claros y deben ser comprendidos perfectamente.
- Los recursos necesarios para llevar a cabo la política tienen que estar disponibles en el momento de ponerla en práctica.

Referencia bibliográfica

J. L. Pressman; A. B. Wildavsky (1973). *Implementation, How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Two Sympathetic Observers who seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.

- La línea de mando debe ser clara y tiene que poder obtener y controlar los recursos necesarios para llevar a cabo la política.
- El sistema debe poder comunicarse con todos los individuos y organizaciones involucrados en la producción o provisión de la política pública y controlarlos.

En la perspectiva *top-down*, la administración es una “máquina racional” que se ha construido para obtener unos determinados resultados; si estos no se consiguen, la máquina se debe ajustar lo antes posible. Se trata de una teoría prescriptiva que pone mucho énfasis en las definiciones de los objetivos que se hacen desde arriba y que no tiene demasiado en cuenta lo que pasa en los niveles inferiores. El siguiente modelo de implementación intenta dar respuesta a este tipo de críticas.

3.4.2. El modelo *bottom-up* (de abajo arriba)

El modelo *top-down* es excesivamente simplificador, en el sentido de que no tiene en cuenta el papel y las interacciones entre los diferentes actores y niveles de administración en el proceso de implementación. La principal fuente de crítica del modelo es incluso anterior a los estudios *top-down*. Lipsky (1979, 1971) desarrolló el concepto de *street level bureaucracy* (burocracia de nivel de calle) para hacer hincapié en el impacto que tienen las interacciones entre los burócratas y los ciudadanos con quienes se tienen que relacionar (*clientes*, en la terminología de esta literatura). En muchos casos, los responsables últimos de que se lleve a cabo una política u otra son los que proporcionan estos servicios. No importa que haya objetivos muy definidos, recursos, líneas de mando claras, etc.: si las acciones van en contra de las convicciones, las preferencias o los incentivos de quienes han de dar el servicio, dicho servicio no se dará (o se dará de una forma distorsionada).

Por ejemplo, por muchas reformas educativas que se hagan, al final el contenido de las clases queda filtrado en gran medida por lo que los maestros piensan que debe ser el contenido de aquella asignatura. Es ilusorio pensar que los recursos de poder se encuentran concentrados en los niveles jerárquicos superiores de las organizaciones (o, incluso menos, en el nivel político de la administración).

Por lo tanto, lo que enseña la perspectiva *bottom-up* es que el decisor político, a la hora de diseñar sus programas, no tiene que partir de los objetivos, poner recursos para llevarlos a cabo y suponer que estos se realizarán, sino que, por el contrario, debe entender los condicionantes con los que se encuentran los responsables últimos de llevar a cabo la política y, a partir de aquí, debe ir ascendiendo niveles y estableciendo las medidas apropiadas para asegurar que las actuaciones de la administración se ajustan realmente a los objetivos deseados de la política.

Tomemos como ejemplo un caso aparentemente paradójico: a pesar de que la policía del Bronx de Nueva York tenía capacidad para arrestar a los pequeños traficantes de drogas, el tráfico de drogas no disminuía, sino que iba en aumento. Peor todavía, al parecer, había pruebas de que se daban algunos casos de corrupción, en los que los traficantes pagaban a los policías para que no los detuvieran y los policías amenazaban con detener a los

Referencia bibliográfica

M. Lipsky (1971). “Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform”. *Urban Affairs Quarterly* (núm. 6, 391-409).

M. Lipsky (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage.

delincuentes si no les daban ciertas cantidades de dinero. La solución a esta situación fue retirarle a la policía la discrecionalidad para arrestar. Desde el punto de vista *top-down*, parecería claro que más recursos de poder para la policía tenía que representar una disminución de la delincuencia. Pero, partiendo de la estructura de los incentivos de los policías de calle (*bottom-up*), más poder equivalía a corrupción.

La perspectiva *bottom-up* se centra sobre todo en el nivel interno de las organizaciones.

Los estudios intergubernamentales

Existe toda una línea de estudios que se centra en el efecto de la multiplicidad de organizaciones y de niveles organizativos que tienen que cooperar para poder llevar a cabo una política pública. Los estudios intergubernamentales destacan el hecho de que, para dirigir muchas políticas públicas (las políticas de seguridad son un ejemplo perfecto de ello), es necesario que muchos niveles de administraciones (internacional, europea, estatal, regional, local...) y de entidades privadas y del tercer sector interactúen y cooperen. El resultado final de la puesta en práctica de las políticas se verá afectada por el tipo de interacción que se produzca.

3.5. Fase 5. Evaluación

3.5.1. ¿Qué es evaluar las políticas públicas?

La definición de evaluación de políticas desde la perspectiva racionalista parte de la idea positivista de que la realidad se puede medir. Si se puede medir el efecto de una política, se podrá comparar con lo que se suponía que tenía que producir y se podrán poner los medios para reformarla. De todos modos, el analista de políticas públicas va más allá de saber si los objetivos marcados por los decisores se han logrado: busca saber si el programa o política pública tiene las consecuencias previstas o no. En este sentido, la evaluación se distingue del análisis coste-beneficio, del análisis de impacto ambiental o de los análisis multicriterio, ya que, mientras que estos se realizan *ex-ante* para poder decidir entre diferentes alternativas, la **evaluación se realiza después de que se hayan producido las acciones del programa o política.**

En un sentido amplio, la evaluación puede tener lugar en cualquier punto del ciclo de las políticas públicas (no se refiere estrictamente a los efectos que produce la actividad gubernamental sobre el medio social). Palumbo sugiere que hay que hablar de un **ciclo de la información** vinculado al **ciclo de las políticas** (figura 6). Hemos visto que es necesario recoger información del entorno para saber cuál es el problema que se está resolviendo (fase 1), y también se ha mencionado el análisis coste-beneficio como sistema de evaluación previa de las diferentes alternativas disponibles para poder tomar decisiones políticas racionales. Palumbo añade una **fase de legitimación de la política**, en la que intervienen las encuestas de opinión para medir el grado de aceptación de diferentes medidas políticas entre la población.

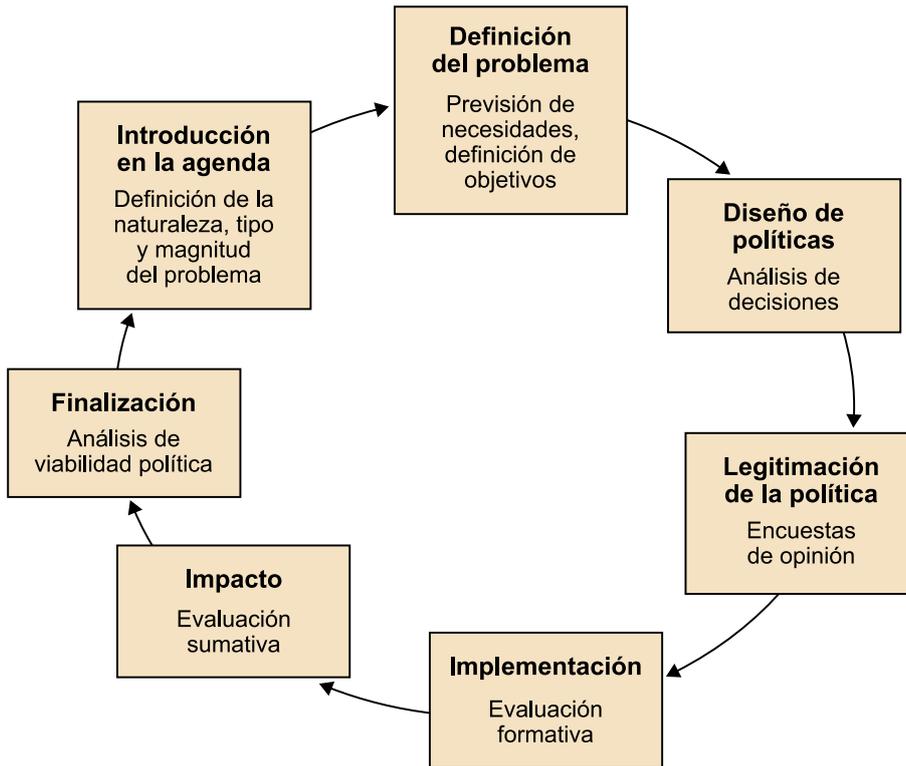
Referencia bibliográfica

D. J. Palumbo (1987). *The Politics of program evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.

Ved también

Hemos visto estos aspectos en los apartados "Fase 1. Identificación de los problemas y establecimiento de la agenda" y "Fase 2. Formulación de alternativas o soluciones".

Figura 6. Ciclo de las políticas y ciclo de la información.



Fuente: adaptado de D. J. Palumbo (1987). *The Politics of program evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.

3.5.2. Tipos de evaluación

1) **La evaluación formativa.** Este tipo de evaluación corresponde a la **fase de implementación** de la política pública.

Se dedica a estudiar la forma en que la política pública llega a la **población objetivo** y sirve de apoyo a la mejora del proceso de implementación.

La evaluación formativa se refiere sobre todo a los **productos (outputs)** de las políticas públicas, a lo que se lleva a cabo en las acciones concretas de la administración.

Por ejemplo, en el análisis de una comisaría de policía, es importante saber el tipo de personas que realmente acuden a ella: ¿son las que supuestamente deberían acudir? ¿Hay grupos que quedan excluidos? ¿Por qué razones? Una vez en comisaría, es importante saber cuál es la calidad del servicio que reciben las personas que acuden: ¿cuánto tiempo tardan en poner una denuncia? En casos especiales como el maltrato doméstico, ¿se siguen los protocolos reglamentarios con las víctimas?

Este tipo de evaluación puede detectar aquellos problemas en la gestión de los servicios públicos que impiden llegar a la población objetivo.

Otras cuestiones relevantes en la evaluación formativa se relacionan con la interacción entre los módulos organizativos de las redes de políticas entre sí.

Por ejemplo, ¿cuál es la relación entre la comisaría focal y las demás comisarías? ¿Cuál es la relación con los juzgados?

En la evaluación formativa, es importante establecer un **sistema continuo de recogida de información** que permita un **control y monitorización** de la política pública que se está llevando a cabo.

Este tipo de información resulta valiosa para los gestores o ejecutores de la política, puesto que permite garantizar la calidad del servicio que se lleva a cabo. Además de garantizar la eficacia de la política, también ayuda a establecer medidas que incrementen la eficiencia de los servicios.

2) Evaluación sumativa.

Se refiere al **impacto** y a los **resultados** de la política sobre el entorno social y económico.

Es decir, a las variaciones en el mundo o en los comportamientos de los individuos que se han producido como resultado de la acción de la política.

Por ejemplo, ¿cómo se puede medir el efecto de las campañas de la Generalitat para mejorar la presencia de las empresas catalanas en el exterior? Puede haber dos indicadores de que realmente tienen algún impacto: a nivel macro, corresponde a la mejora de la balanza comercial con los países donde hay clientes de empresas catalanas; a nivel micro, lo que esperamos es una mejora en la economía de las empresas exportadoras catalanas.

3.5.3. La metodología de la evaluación. La medición y la construcción de indicadores

La tarea crucial para llevar a cabo la evaluación de las políticas públicas es la de medir la **actividad** y los **efectos** de las políticas.

Solo si somos capaces de medir de forma correcta los efectos inmediatos y mediatos de las acciones del gobierno, podremos decir si tales acciones son acertadas o no, y corregirlas en caso de que sea necesario.

Utilizando la terminología propia de las técnicas de investigación social, se trata de convertir **los conceptos** (invisibles) en **indicadores** (visibles); dicho de otro modo, de **operativizar los conceptos**.

Un ejemplo cotidiano de cómo se puede medir un concepto es tomar la temperatura con el termómetro para saber si se tiene fiebre. El médico mide el concepto de *temperatura corporal* (concepto invisible) en el paciente a partir de la aplicación de un instrumento (por ejemplo, un termómetro oral de mercurio) y un procedimiento (introducir el termómetro en la boca por el lado del depósito de mercurio y dejarlo bajo la lengua durante cinco minutos como mínimo). A partir de aquí, obtiene una medida visible de la temperatura corporal, que puede diferir de la que se obtendría aplicando otros instrumentos y/o procedimientos sobre el mismo paciente (el termómetro digital en el oído, por ejemplo), pero la idea es que todos estos indicadores se encuentran relacionados con el

concepto de *temperatura corporal*, es decir, se trata de **indicadores válidos**. Si con uno de estos procedimientos –por ejemplo, utilizando el termómetro en la axila– el valor del indicador que obtenemos no siempre se encuentra relacionado con el concepto de temperatura corporal (por el hecho de que podemos ponerlo mal y obtener un valor menor del que tocaría), diremos que este **indicador no es fiable**.

La **validez de los indicadores** se refiere a su capacidad de medir los conceptos que se supone que miden. La **fiabilidad** es la capacidad de un indicador de obtener resultados similares al aplicar de forma reiterada el instrumento de medida sobre los mismos objetos.

En el caso de la evaluación de las políticas públicas, se trata tanto de medir la actividad desarrollada en la política (*outputs* o productos) como los **efectos** o **impactos** (*outcomes* o *impacts*) de la política en la sociedad (los objetivos expresos de las políticas o sus resultados no deseados o colaterales). Para llevar a cabo estudios completos de evaluación sumativa, también será importante medir aquellos **cambios** en los factores presentes en el entorno que puedan causar modificaciones en los objetivos de las políticas pero que son independientes de estas.

Del mismo modo que en el ejemplo de la temperatura corporal, puede haber varios indicadores de cada uno de los aspectos de las políticas. Para disminuir el grado de incertidumbre y de inseguridad en que se mueven el gestor público y el analista de políticas públicas, lo mejor es recoger la mayor cantidad posible de información y, por lo tanto, de indicadores. Los metodólogos recomiendan usar **medidas compuestas** de varios indicadores, los llamados **índices** o **escalas**, para tener medidas más válidas y más fiables de los conceptos que se quieren medir.

Ejemplo

Pensad en un índice con el que estamos habituados y que se acepta en nuestra sociedad para tomar decisiones importantes (como los incrementos de sueldo en las negociaciones colectivas): el IPC, que es el índice de los precios de consumo, que se confecciona a partir de los precios medios de una cesta de productos que paga una muestra de las familias de un territorio determinado. El IPC pretende medir cómo varían los niveles de los precios en una economía (el concepto invisible). ¿Qué pasaría si se basara en un solo producto? Si fuera un pescado que podemos encontrar en el mercado, como por ejemplo la sardina, la medida se vería afectada por la temporalidad y la inestabilidad de los gustos de los consumidores. Esto significaría que tendríamos una medida que no es ni válida (no varía de acuerdo con los precios en general de la economía) ni fiable (según la suerte de los pescadores a la hora de pescar, tendríamos precios más altos o más bajos). Como podéis ver, es mucho mejor usar un índice compuesto que tenga en cuenta la distribución conjunta de los precios de los diferentes productos consumidos por las familias. Las variaciones erráticas de los productos individuales se anulan unas a otras al calcular la media y, al final, los cambios en el IPC corresponden de forma más válida y fiable a los cambios en los niveles generales de los precios de la economía.

Es importante darse cuenta de que el proceso de medida nunca es simple ni inocuo. Siempre es posible que los indicadores presenten problemas de validez y de fiabilidad.

Por ejemplo, imaginemos que, en la política de control de la calidad de las aguas, la Consejería de Medioambiente ha especificado que en todos los ríos de Catalunya el nivel de cromo por litro de agua no puede superar los *x* miligramos. El hecho de tomar como indicador de calidad del agua la cantidad de tóxico por litro garantiza que no se supere

esta cantidad, pero no impide que las industrias viertan todo el cromo que quieran a las aguas fluviales. ¿A qué se debe esto? Puesto que la medida hace referencia a la cantidad de agua, las industrias que quieren deshacerse de los residuos contaminantes de la forma más barata posible solo tendrán que esperar a que las aguas de los ríos crezcan para verter la cantidad necesaria para no superar el umbral máximo fijado por la ley. Si observamos la evolución del indicador de miligramos de cromo por litro de agua, comprobaremos que se mantiene estable a lo largo del tiempo. Se respeta la legalidad, ¡pero el comportamiento contaminador del agua por parte de las industrias no mejora!

En suma, el indicador de calidad del agua elegido no es válido si lo que se intentaba medir era el concepto de *respeto al medioambiente por parte de la industria química*.

El evaluador debe intentar conocer a fondo los mecanismos presentes en la política que quiere evaluar para sortear trampas como la que describe el ejemplo. No se puede dar por hecho que los indicadores miden lo que parece que tienen que medir a primera vista.

Por otro lado, como hemos visto, si los agentes implicados saben que se está utilizando este tipo de medida y no otra, esto afecta a su comportamiento. En el ejemplo, construirán depósitos para acumular los residuos mientras esperan la crecida de los ríos. Este hecho ilustra que los **agentes** tendrán **intereses** (convergentes o contrapuestos) en adoptar un tipo de indicador de evaluación u otro en función de si les favorecerá o no, de si les supondrá unos costes o no. Así, dado que es un tema recurrente en esta asignatura, también en el tema de la evaluación habrá una **política**.

3.5.4. Problemas específicos de la evaluación de programas y acciones de política criminal

Se puede considerar que el objetivo de la reducción de la criminalidad es simple y que puede generar el consenso suficiente para establecer una evaluación de los programas de política criminal, pero, en realidad, la evaluación del éxito de los programas, las políticas y las prácticas puede ser bastante compleja. Las dificultades que se mencionan a continuación hacen que las evaluaciones de política criminal raramente estén al alcance de los no especialistas. Según Tilley y Clarke, el hecho de que gran parte de la evaluación de acciones de política criminal Por culpa de no estar al corriente de (en esta sección sigo de cerca a Tilley y Clarke 2006).

1) En primer lugar, dado que muchas veces los delitos se cometen a escondidas y con la voluntad de mantenerlos ocultos, existen **problemas de medición** muy importantes en el caso de la política criminal, tanto por lo que respecta a los datos de registros como a los datos de encuestas.

Los **registros** de los datos de criminalidad dependen, por ejemplo, de decisiones sobre el tipo de información que hay que recoger y registrar. Estas decisiones acostumbran a cambiar con el tiempo (las leyes y las regulaciones cambian en los países) y pueden ser distintas en los diferentes lugares (cada país tiene diferentes categorías para registrar los distintos delitos). A su vez, las definiciones de los delitos también pueden cambiar.

Referencia bibliográfica

N. Tilley; A. Clarke (2006). "Evaluation in Criminal Justice". En: I. Shaw; J. C. Greene; M. M. Mark (editores). *Sage handbook of evaluation*. Londres, Thousand Oaks, Nueva Dehli: SAGE.

Las tasas de resolución de delitos (delitos resueltos en relación con los delitos cometidos), por ejemplo, suelen ser bajas. Este hecho provoca que no se pueda depender de los datos oficiales sobre la participación en actos delictivos por parte de individuos o grupos. Las tasas de resolución locales pueden variar de forma significativa con el tiempo. Más graves, pero posibles cuando los sistemas de recogida de información no están bien diseñados y controlados, son los problemas de registro, cuando los agentes que deben producir los registros tienen interés en ocultar la cifra real de delitos cometidos para mejorar su tasa de resolución.

Las medidas de **encuestas** también son problemáticas. Las encuestas de victimización presentan los habituales problemas de no respuesta.

Por ejemplo, se ha estudiado que los cambios en los instrumentos de medida (preguntas) sobre el maltrato familiar producen niveles de respuesta muy diferentes en una misma población.

A pesar de que las encuestas pueden ser tecnológicamente complejas, dependen de la memoria de los encuestados y solo cubren una pequeña parte de los delitos. Los autoinformes de comportamiento criminal podrían ser una forma de medir si los programas de política criminal tienen éxito o no, pero obviamente son problemáticos. Del mismo modo, surgen problemas a la hora de medir el miedo al crimen o la sensación de inseguridad entre la población en general, porque los resultados dependen de la metodología empleada al plantear las preguntas.

La cuestión de la medición resulta todavía más difícil si la evaluación quiere tener en cuenta los **costes económicos** de la delincuencia y de las medidas para resolverla. Se puede querer hacer un **análisis coste-efectividad**, que significa medir el coste de cada cambio en la medida de los *outputs* o de los resultados de las políticas.

Esto significa, por ejemplo, que deberíamos ser capaces de medir qué grado de disminución de la sensación de inseguridad se produce gracias a los recursos monetarios dedicados a un programa de incremento de las patrullas policiales en un barrio determinado.

Todavía más difícil de resolver es el problema de hacer un **análisis coste-beneficio**, donde no solo se tienen que calcular en dinero los costes de los programas, sino también los beneficios monetarios que reporta la reducción de la delincuencia, es decir, el impacto que tiene la delincuencia en la economía de una región. Todas estas medidas son muy difíciles de obtener y los métodos que se utilizan son problemáticos y acaban siendo arbitrarios.

2) Un segundo problema a la hora de evaluar la política criminal proviene de la dificultad en la **interpretación** de los cambios en los índices o ratios de criminalidad. Dado que, de una forma verosímil, la explicación de la delincuencia en un área determinada es multicausal (hay muchos factores que contribuyen a explicarla), es normal que las tasas de criminalidad varíen de forma aleatoria o pseudoaleatoria (porque en realidad se explica por unas causas, pero nosotros no somos capaces de medirlas o de tenerlas en cuenta a todas); por lo tanto, podemos confundirnos en las conclusiones que extraemos a la hora de evaluar las acciones que hemos llevado a cabo para disminuir la delincuencia.

Lectura recomendada

Para una revisión de uno de los pocos estudios rigurosos que se han llevado a cabo en este campo, podéis consultar: Swaray y otros (2005).

Por ejemplo, podemos fijarnos en ciertas áreas donde la delincuencia ha aumentado, de modo que queremos aplicar algún tipo de medida de política criminal para resolver este incremento. Si el incremento detectado es producto de la suma de circunstancias que favorecen la aparición de delincuencia en un determinado momento (y no un cambio real de los factores que explican el nivel de delincuencia en un lugar determinado), entonces lo normal es que, después de que se hayan registrado estos valores extremos de delincuencia en la zona en un determinado periodo, se den unos valores más bajos en los periodos siguientes.

Este fenómeno se conoce como *regresión a la media*, y nos puede hacer equivocar (en este caso, sobrestimar) el impacto real de las medidas que estemos utilizando para reducir la delincuencia en un área determinada.

Otro elemento que puede llevar a confusión son las fluctuaciones estacionales en los niveles de criminalidad, seguramente debidas a circunstancias locales, a pesar de que a menudo se desconozcan la naturaleza de estas causas. También las áreas locales se encuentran a merced de una gran cantidad de influencias exteriores que pueden afectar a la criminalidad y a los patrones de criminalidad.

Por ejemplo, cambios en los transportes, desarrollos comerciales, alteraciones en las condiciones económicas y la migración de familias y de grupos.

3) La **complejidad** de muchas acciones de políticas criminales es el tercer problema que, según Tilley y Clarke, explica la dificultad característica de la evaluación de este tipo de políticas. Una misma estrategia de prevención puede ser compleja, en el sentido de que puede integrar varias medidas orientadas en un mismo sentido pero que utilicen distintos tipos de enfoques para el control de la delincuencia.

Por ejemplo, para evitar la victimización reiterada en cierto tipo de domicilios, se puede intentar detectar a los delincuentes que cometen tales delitos (como se hizo, por ejemplo, con las bandas que se dedican al robo de domicilios mientras los propietarios duermen, los llamados *ladrones silenciosos*). Al mismo tiempo, se instalan sistemas de cerrojos, alarmas o circuitos cerrados de televisión, elementos que pueden responder a este problema desde la óptica de la prevención.

En otros casos, se da una gradación de medidas contra la delincuencia: primero se introducen las menos costosas y, si estas no funcionan, se van intentando otras progresivamente. El problema es que la coincidencia de ambos tipos de medidas hará difícil o incluso imposible averiguar cuál es el efecto de cada una y, por lo tanto, también impedirá su evaluación detallada. Identificar los patrones de interacción entre los diferentes elementos de un programa y establecer qué medidas son responsables de los cambios observados puede ser muy difícil en las evaluaciones.

4) El cuarto problema, que también se da en otras intervenciones sociales, es que hay que tener en cuenta la producción de **efectos no esperados** de las políticas de criminalidad.

Por ejemplo, cuando el tratamiento de la criminalidad en una zona solo limita la actividad de los delincuentes que hasta entonces han estado actuando en esa zona, puede producir todo tipo de desplazamientos de la actividad criminal. Puede darse un despla-

miento de ese mismo tipo de delito a otras zonas, o bien un desplazamiento en el tipo de delito a la misma zona, o bien un desplazamiento del delito a otros momentos y zonas.

La actividad criminal que se ve limitada en un lugar se difunde a otros lugares y de otras formas. El efecto contrario de este efecto de desplazamiento negativo es la **difusión de los efectos potenciales positivos** de un programa o de una acción de política criminal fuera del área geográfica o de los objetivos que se habían propuesto. En cualquier programa o práctica, el efecto de desplazamiento negativo y de difusión positiva se pueden producir al mismo tiempo. Lo que importa al final son los efectos netos de la política una vez considerados tanto sus efectos directos, o principales, como sus efectos colaterales, o secundarios.

Del mismo modo, los efectos colaterales se pueden producir en las políticas criminales diseñadas para prevenir la emergencia de la criminalidad o para contener o tratar la ya existente. Los efectos de etiquetado en aquellas personas identificadas como delincuentes o delincuentes probables pueden crear o confirmar las identidades desviadas o cerrar las oportunidades para participar en actividades legales. Los delincuentes pueden transmitirse unos a otros las técnicas para cometer un crimen al ser agrupados en prisiones u otros centros de internamiento.

5) Finalmente, las iniciativas para medir el crimen y la criminalidad pueden centrarse en los individuos, los grupos o las áreas como objetivos de su intervención. Estos objetivos pueden incluir personas, casas, propiedades, negocios, calles, residencias, vecindarios, ciudades o regiones. Dada esta variedad de las unidades, el análisis de la evaluación puede variar de forma compleja, lo cual tiene implicaciones metodológicas cuando se trata de establecer la efectividad global en la reducción del crimen de una política o políticas concretas.

3.5.5. La causalidad

La tarea más importante de los estudios de impacto consiste en distinguir entre los efectos netos de un programa y los resultados observados en bruto. Se trata de considerar si existen factores externos que afectan al mismo tiempo que la acción o el programa político, de modo que esconden los resultados reales.

Por ejemplo, el impacto de un programa de un servicio de apoyo a la ocupación no se puede medir del mismo modo si la economía se encuentra en fase expansiva que si está en plena recesión. En el primer caso, destacar que el 75% de los que han pasado por el programa ha encontrado trabajo al cabo de medio año puede no ser un gran éxito si, entre los individuos (de las mismas características: edad, formación, capacidad, nivel socioeconómico, lugar de residencia, etc.) que no han pasado por el programa, encuentra trabajo el 95% en el mismo periodo. En cambio, es posible que el éxito del programa se pueda apreciar en el hecho de que la calidad del trabajo encontrado sea mayor en el grupo que ha pasado por el programa que en el grupo que no lo ha hecho.

Para evaluar el impacto, se tiene que suponer la existencia de **causalidad**: la variable dependiente (aquel aspecto interesante de la realidad) se tiene que ver afectada por la acción de la política pública. Dicho de otro modo, tenemos que saber si la política causa el cambio.

Para que exista causalidad, es preciso que se cumplan **tres condiciones**:

- la causa tiene que preceder en el tiempo a la consecuencia;
- el efecto y la causa tienen que covariar, y
- no se tienen que encontrar explicaciones mejores.

La tercera condición es la más importante. Se tiene que **fundamentar teóricamente** la relación entre las acciones de la política y lo que sucede en la realidad, es decir, se tiene que argumentar la hipótesis de la acción de la política sobre la realidad.

A continuación damos un vistazo a los diferentes tipos de diseños utilizados para evaluar las relaciones de causalidad en las políticas públicas.

3.5.6. Los diseños de evaluación

La evaluación experimental es lógicamente simple, pero la aplicación práctica puede ser muy compleja. La experimentación es un enfoque de investigación que encaja tanto en la explicación teórica como en la evaluación. Como hemos visto al hablar del diseño de la política, la investigación de evaluación es un concepto equivalente al contraste de hipótesis de la ciencia tradicional. El diseño experimental es un mecanismo útil para evaluar las políticas criminales. La experimentación es indicada cuando los conceptos y las proposiciones están muy definidos. Tiene sentido emprenderla cuando sea posible controlar las condiciones en las que se produce la investigación.

Ved también

Hemos visto la equivalencia de la investigación de evaluación y del contraste de hipótesis en la apartado "Teoría, investigación y políticas públicas".

Por ejemplo, podemos querer conocer el efecto que tiene la información sobre los riesgos de la conducción a gran velocidad en la velocidad de los conductores. Se puede instalar un taquímetro en los vehículos de un grupo de conductores para registrar la velocidad a la que conducen durante una semana, y después se les hace ver un vídeo en el que se alerta de los riesgos de la conducción demasiado rápida. La semana siguiente se puede volver a medir la velocidad y se puede comprobar si los participantes en este experimento han reaccionado como se esperaba y han disminuido la velocidad a la que conducían.

Se pueden distinguir tres familias de diseños de evaluación aplicables al análisis de las políticas públicas: los **modelos experimentales**, los **preexperimentales**, y los **modelos cuasi-experimentales**.

El experimento clásico

La definición clásica de *experimento* dice que se trata de:

"un intento sistemático de demostrar una hipótesis causal sobre el efecto de las variaciones en un factor (la variable independiente) en otra variable (la variable dependiente) [...] el rasgo definitorio de la experimentación se encuentra en el control de la variable independiente por parte del experimentador".

D. P. Farrington; L. E. Ohlin; J. Q. Wilson (1986). *Understanding and controlling crime: toward a new research strategy* (pág. 65). Nueva York: Springer-Verlag.

Por lo tanto, el objetivo del experimentador es averiguar el efecto de una variable independiente en una variable dependiente.

Las variables independientes son estímulos o tratamientos experimentales que pueden estar presentes o ausentes.

La variable independiente es la **causa** y la variable dependiente es el **efecto**.

En el caso del estudio sobre el efecto de la información en la conducción, la variable independiente es la exposición a la información sobre los riesgos de la velocidad, mientras que la variable dependiente es la velocidad a la que se conduce.

1) **Pretest y posttest.** En el diseño experimental más simple, se mide a los sujetos en una variable dependiente (test), después se los expone al estímulo y, finalmente, vuelven a ser medidos en la variable dependiente (posttest). Se supone que las diferencias entre la primera medición de la variable dependiente y la segunda se tienen que atribuir a la influencia de la variable independiente.

En el caso de la conducción, la velocidad se mediría con taquímetros. Si la información sobre los riesgos de la velocidad tiene el efecto esperado, los participantes conducirían más despacio después de recibir dicha información.

Sin embargo, este experimento para conocer el efecto de la información sobre los riesgos de la velocidad en la conducción presenta un potencial problema de validez. Los conductores saben que se han instalado taquímetros en sus vehículos y, probablemente, también saben que se han tomado medidas de la velocidad a la que han ido durante el pretest y el posttest. Esto puede hacer que los conductores se comporten de manera diferente a la hora de conducir, independientemente de que se hayan visto afectados por el contenido informativo del vídeo, solo por el hecho de que saben que están siendo observados.

Este es un ejemplo de los problemas que afectan a la investigación de la política criminal (y las ciencias sociales en general): el mismo hecho de estudiar un fenómeno puede cambiarlo.

El efecto Hawthorne

En una famosa serie de estudios experimentales pioneros de psicología industrial, los estudios Hawthorne, se analizó el efecto que tenían las variaciones en las condiciones físicas de los talleres mecánicos de ensamblaje de teléfonos en el incremento de la productividad de los trabajadores. Los resultados mostraron que los grupos respondieron más al hecho de sentirse observados que a la variación en los estímulos (las condiciones del lugar de trabajo como el cambio en la iluminación de la sala donde trabajaban). Este efecto de respuesta al hecho de sentirse observado, y no de respuesta a la manipulación experimental utilizada, se ha denominado *efecto Hawthorne*.

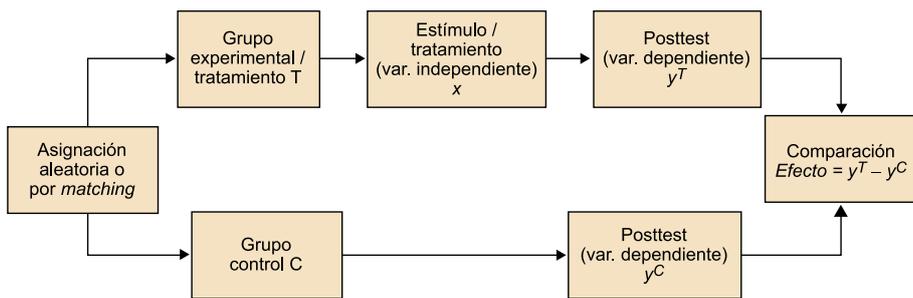
E. Mayo (1993). "El experimento de Hawthorne en la Western Electric Company". En: C. Ramió; X. Ballart (editores). *Teoría de la organización: la evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*. Madrid: INAP.

En la elaboración de experimentos, se han desarrollado diferentes tipos de técnicas que quieren resolver este tipo de problemas.

2) **El grupo experimental y el grupo de control.** La forma tradicional de tener en cuenta el efecto del procedimiento de experimentación es utilizar un grupo de control, una práctica habitual en las ciencias sociales.

En el ejemplo de la velocidad en la conducción, se examinan dos grupos. En los dos se instalan taquímetros en los vehículos de los sujetos, pero solo se hace ver el vídeo (que es conocido como el estímulo o el tratamiento experimental) con la información sobre los riesgos de la velocidad excesiva a uno de los dos.

Figura 7. El diseño experimental.



El **grupo de control** permite medir los **efectos** que tiene el experimento solo **por el hecho de participar en él**. El efecto de la participación en el experimento se verá tanto en el grupo de tratamiento como en el de control.

En los experimentos de política criminal, los grupos de control son importantes porque son una garantía contra los efectos de los acontecimientos que pueden tener lugar fuera de los laboratorios mientras dure el experimento.

Por ejemplo, la velocidad de los dos grupos bajará después del pretest, pero si hay diferencias entre ambos grupos, estas se atribuirán al estímulo (información) que ha recibido el grupo de tratamiento pero no el grupo de control.

Si mientras se está haciendo el experimento en los conductores, un personaje famoso tiene un accidente por exceso de velocidad, muere y mata a un conductor que circulaba por el carril contrario, este acontecimiento puede afectar a la conducción de todos los participantes en el experimento, pero dado que el impacto se producirá tanto entre los participantes del grupo de control como entre los de tratamiento, todavía se podrá comprobar si el vídeo tiene algún efecto.

Los experimentos **doble ciego** se hacen en medicina para evitar la tendencia de los investigadores a medir de forma más favorable a los pacientes que han recibido el tratamiento que a los que han recibido el placebo. En los experimentos doble ciego, ni el paciente ni el investigador saben quién ha recibido el tratamiento y quién ha recibido el placebo. Los dos son ciegos. En los experimentos de política criminal, a veces es conveniente hacer experimentos de doble ciego, porque el hecho de saber que un individuo está en el grupo de control o en el de tratamiento puede afectar (a veces de forma inconsciente) al modo de medir las distintas variables.

3) **La selección de los participantes (sujetos).** Es preciso seleccionar a los participantes de los experimentos de modo que sea posible **generalizar** los resultados de los experimentos a la población que nos interesa (o población objetivo).

Si queremos saber si los tratamientos de la reeducación psicológica de los maltratadores de mujeres son eficaces, nuestra población es la de los maltratadores.

Con esto queremos garantizar la **validez externa** del experimento que hemos llevado a cabo (los resultados son válidos para la población objetivo).

También hay que garantizar que los grupos de tratamiento y de control sean realmente comparables. Una forma de garantizar que se asemejen es que la asignación a uno de los dos grupos se haga de forma aleatoria. Con la aleatorización, los grupos experimental y de control son estadísticamente equivalentes.

La inferencia causal y los experimentos

Los experimentos son una forma fuerte de garantizar que se cumplen los criterios de la existencia de causalidad que hemos visto anteriormente:

- En el experimento se hace un pretest antes de que los participantes sean sometidos al estímulo experimental y un posttest después de recibirlo; por lo tanto, se da la seguridad de que los efectos observados son **posteriores** a la causa, el estímulo experimental.
- La comparación entre los valores del pretest y del posttest nos permiten observar si existe **correlación** empírica entre las variables de causa y efecto.
- Los grupos experimentales y de control equivalentes, excepto por el tratamiento que recibe uno de ellos, garantiza que la correlación observada entre las variables **no es debida** a la influencia de **una tercera variable**.

Los problemas de validez y los experimentos

1) **La validez interna.** Según el tratamiento clásico de Cook y Campbell (1979), hay doce problemas potenciales de validez interna de los experimentos (siguiendo a Maxwell y Babbie, 2001). Los problemas de validez interna son los que se producen cuando no se interpreta correctamente lo sucedido en un experimento. No hay que perderlos de vista a la hora de analizar los resultados obtenidos para ver si han aparecido, o a la hora de diseñar los experimentos para evitar que aparezcan.

- **La historia.** Durante el experimento, pueden tener lugar acontecimientos que pueden confundir los resultados experimentales. El accidente del famoso en el experimento de los conductores serían un buen ejemplo.

- La **maduración**. La gente está continuamente cambiando y creciendo, haya experimentos o no, y estos cambios afectan potencialmente a los resultados del experimento. En un experimento de larga duración, los cambios en los individuos pueden afectar a los resultados.
- El **testing**. El proceso de testar y retestar influye en la conducta de los participantes y confunde los resultados de los experimentos. Si en lugar de usar taquímetros en nuestro experimento, se hicieran cuestionarios preguntando sobre la velocidad a la que van habitualmente, los participantes podrían **sensibilizarse** a partir del cuestionario. También se puede dar el caso de que den las respuestas que los participantes creen que quieren oír los investigadores.

Magic Town

La película *Magic Town* (1947) es una parábola sobre las técnicas demoscópicas modernas y la democracia que nos sirve para ilustrar el concepto de sensibilización. En la película, Rip Smith (James Stewart) dirige una empresa de sondeos de opinión que está a punto de quebrar por los costes de llevar a cabo los estudios. Descubre por casualidad una ciudad, Grandview, que es el espejo perfecto de la opinión de todo Estados Unidos. Es el caso extremo del ideal del sistema de muestreo por conglomerados, que sirve, precisamente, para reducir los costes de elaborar encuestas representativas. En la película, James Stewart se aprovecha de su descubrimiento y hace predicciones cuidadosas y baratas de la opinión del país en diferentes cuestiones. Todo se tuerce cuando el público general descubre la ciudad y los mismos ciudadanos pasan a ser conscientes de su papel. Entonces, ante la responsabilidad de respresentar la opinión de todo un país sobre cualquier cuestión planteada, empiezan a prepararse las respuestas. Al final, sus respuestas dejan de ser representativas del todo. Esto se muestra cuando el 60% de la población de Grandview dice que apoyaría a una mujer como presidenta de Estados Unidos (!). Así se acaba el milagro de la ciudad perfectamente representativa de la opinión de Estados Unidos. Los participantes se sensibilizan y dejan de responder de forma espontánea, tal como respondería la población general: las respuestas dejan de ser válidas.

- La **instrumentación**. Puede haber dificultades en las medidas por los problemas de conceptualización y de operacionalización de las variables que nos interesan. Las medidas de las variables se deben hacer con los mismos instrumentos, y hay que garantizar que se tiene la misma sensibilidad. Las medidas deben ser fiables (los cambios observados se pueden deber a la falta de fiabilidad de las medidas). En la investigación criminológica, siempre hay problemas potenciales de instrumentación cuando se utilizan datos secundarios (de la policía o de los juzgados): se pueden haber producido, por ejemplo, cambios en cómo se definen los delitos o en la forma en que se registran en los departamentos de policía.
- La **regresión estadística**. A veces los experimentos se hacen seleccionando a individuos con valores que se sitúan en los extremos de las variables dependientes. En el caso de la criminología, esto es habitual, ya que se trata de comportamientos extremos, anómalos (per ejemplo, delincuentes crónicos). El efecto del encarcelamiento en delincuentes juveniles puede ser inexistente. La caída en la tasa de delincuencia puede reflejar tan solo que se ha pasado de unos niveles extremos a unos niveles normales, se ha producido una regresión a la media en el comportamiento de los delincuentes, sin que el tratamiento (el encarcelamiento) tenga nada que ver.

- Los **sesgos de selección**. Si los participantes no son seleccionados de forma aleatoria, se puede plantear una amenaza a la validez. En los estudios de política criminal, en un experimento se puede elegir a los individuos que mejor pueden responder al efecto de diferentes medidas de libertad condicional. Pero esta operación (denominada *creaming*) provoca un sesgo. Los mejores para participar en el experimento también pueden ser los que responden mejor a los tratamientos, no tienen por qué ser como la población reclusa general.
- La **mortalidad experimental**. Los sujetos experimentales a menudo dejan de participar en los experimentos antes de que finalicen, lo que puede afectar a las comparaciones estadísticas y a las conclusiones. Si los que abandonan el experimento se parecen (por ejemplo, los que conducen a más velocidad en el grupo de tratamiento), entonces el resultado observado será una reducción de la velocidad que no se ha producido por el visionado del vídeo informativo sobre el riesgo de la velocidad.
- El **orden causal del tiempo**. Puede haber ambigüedad en el orden causal del estímulo y la variable dependiente.
- La **difusión o imitación de tratamientos**. Es posible que, si hay comunicación entre el grupo de control y el grupo de tratamiento, los del grupo de control importen elementos del grupo experimental a su grupo. Se pueden producir efectos de desplazamiento de la actividad criminal, o bien efectos de *spill over*, difusión del efecto de un mayor control de la criminalidad.
- El **tratamiento compensatorio**. En experimentos de política criminal (como los tratamientos de trabajos especiales por parte de encarcelados), los sujetos en el grupo de control se ven privados de algo de valor. En estos casos, puede haber presiones para ofrecer algún tipo de compensación. Veamos un ejemplo sobre patrullas preventivas. Los que estaban en zonas de control usaron más a menudo las sirenas y las luces para compensar la falta de patrullas preventivas. La difusión del tratamiento es como si hubiera vertido (*spill over*) el tratamiento experimental. Es diferente del tratamiento compensatorio, que es seguramente más frecuente en política criminal. Por eso, en experimentos de programas de seguimiento intensivo de libertad provisional, se dieron instrucciones a los cargos responsables de atender a los presos para explicar por qué los dos tratamientos tenían que ser diferentes.
- La **rivalidad compensatoria**. En los experimentos reales, los sujetos privados del estímulo tratan de compensarlo trabajando con más ahínco. Los del grupo de control pueden trabajar más para mantener el paso del grupo de tratamiento.
- La **desmoralización**. La privación en el grupo de control puede hacer que los sujetos se desmoralicen. Así, la desmoralización que ha producido el

propio experimento provoca las diferencias en los posttest, donde se recoge una bajada de rendimiento del grupo de control.

2) Problemas de generalización:

a) La validez construida. El problema de la validez construida aparece cuando hay dudas de que el proceso que se ha producido en el experimento se corresponda con el tipo de fenómeno del mundo real que se quiere explicar.

En nuestro experimento, ¿ver un vídeo sobre el peligro de la velocidad se parece al modo en que creemos que la población se informa de los riesgos de conducir demasiado deprisa? Probablemente, la población de conductores conoce los peligros de la velocidad a partir de muchos más canales que solo un vídeo informativo o un folleto.

La información puede venir de acontecimientos reales recogidos y tratados en los medios de comunicación o mediante la interacción con amigos y conocidos, familiares o compañeros de trabajo.

Por lo tanto, el tratamiento que hemos dado en nuestro experimento recoge (mide) solo en parte la manera real que tiene la población de conductores de adquirir información. Esto significa que nuestro experimento puede haber recogido de forma limitada el efecto de la información sobre los riesgos de la velocidad en la conducción (nuestras variables independiente y dependiente).

Los problemas de validez construida se relacionan con los problemas de medir empíricamente los fenómenos que centran el estudio.

b) La validez externa. La validez externa se pregunta si los resultados de los experimentos, que se han obtenido en un lugar y momento determinados, también se pueden obtener en otros lugares. ¿El tratamiento que se ha encontrado como efectivo en una muestra experimental también lo es en la población?

Las amenazas a la validez externa son mayores en experimentos hechos en condiciones muy controladas.

Muchos experimentos en el campo de la política criminal se hacen en ambientes bastante naturales y, por lo tanto, hay menos amenazas a la validez externa. Pero hay que reconocer que existe un conflicto fundamental entre la validez interna y la validez externa.

Mientras que las amenazas a la validez interna se resuelven con más control, a mayor control, mayor amenaza a la validez externa.

Si en nuestro experimento se obtienen cambios en la velocidad de conducción, podemos estar seguros de que es un efecto del vídeo, pero podemos tener dudas sobre si la información puede afectar a otro tipo de población.

c) **Validez estadística de las conclusiones.** Uno de los problemas de los experimentos es que se hacen con pocos individuos porque son costosos. El tamaño de la muestra afecta a la capacidad de encontrar efectos estadísticamente significativos; cuando la muestra es pequeña, solo se pueden detectar con certeza (dentro de los intervalos de confianza) grandes correlaciones entre las variables de interés. Por otro lado, aumentar la muestra no resuelve todos los problemas, ya que, aparte de los costes, puede hacer más difícil asegurar que se siguen las condiciones experimentales.

Variaciones en el diseño experimental clásico

El diseño experimental básico puede adaptarse a diferentes circunstancias.

Los elementos que cambian son cuatro:

- el número de grupos experimentales y de control;
- el número y la variación de los estímulos experimentales;
- el número de mediciones de pretest y posttest, y
- los procedimientos de selección de los sujetos y la forma de asignarlos a los grupos.

En el sistema de notación de Campbell y Stanley (1966), el símbolo “O” representa observaciones o mediciones y las “X” representan un estímulo o tratamiento experimental. Diferentes puntos en el tiempo se representan con una t con un subíndice. “O” en t_1 es pretest, “O” en t_2 es posttest.

El diseño factorial sirve para comparar los efectos de diferentes intervenciones, diferentes cantidades de tratamiento. Un diseño experimental puede tener a más de un grupo recibiendo diferentes versiones del tratamiento experimental. Se puede variar el número de medidas de la variable dependiente. El diseño se debe mantener simple para evitar amenazas a la validez.

El **diseño preexperimental** es el planteamiento más simple para evaluar el impacto de una política pública. Después del tratamiento del programa o de la acción (X), se observa lo que ha sucedido (O).

$$X \rightarrow O \quad 6.1$$

Simplemente, se observa si ha sucedido lo que se esperaba. En muchas ocasiones, este es el único método que se puede aplicar en la valoración, dado que no se dispone de información anterior o alternativa de la política. Los diseños únicamente con posttest solo son apropiados para aquellas situaciones en las que se cree que el proceso de medir puede sesgar las respuestas del sujeto. Si se hace un diseño de solo posttest, la asignación aleatoria de los sujetos resulta crucial.

El siguiente modelo es una variante más completa (a pesar de que todavía es preexperimental), puesto que tiene en cuenta el punto de partida en la política: la observación anterior a la acción de la política (O^1) y la observación posterior a la política (O^2).

$$O^1 \rightarrow X \rightarrow O^2 \quad 6.2$$

La diferencia entre ambas observaciones es el efecto neto de la acción o impacto del programa. Pero esta argumentación es débil, ya que no sabemos – no lo controlamos– si otros factores son los responsables reales de los cambios observados.

Por ejemplo, si queremos saber el impacto de una política de aplicación estricta de las leyes de limitación de la velocidad (tolerancia cero = X) en la reducción de la accidentalidad en el tráfico, primero observaremos el número de accidentes en el periodo previo a la aplicación de la ley (O^1) y el momento posterior (O^2). La diferencia en el número de accidentes, el impacto Y, de la política será:

$$Y = O^1 - O^2$$

Si la diferencia es positiva, se presume que la política de aplicación estricta de la ley ha tenido éxito y ha conseguido disminuir el número de accidentes (o la tasa de accidentalidad, es decir, el número de accidentes por vehículo en circulación) en esta cantidad.

Pero si se profundiza un poco, se puede observar la existencia de muchos otros factores que afectan a la accidentalidad y que pueden confundir los resultados del análisis: por ejemplo, un cambio en la capacidad de los conductores gracias a una mejora en su formación, una mejora en los automóviles al incorporar tecnologías que los han hecho más seguros e, incluso, si el clima en el periodo de aplicación de la política ha sido más favorable que en el periodo anterior.

En los **modelos cuasi-experimentales**, los diseños anteriores se pueden mejorar con la utilización de grupos de control (para indicar que los individuos no son asignados aleatoriamente a los grupos de control y tratamiento, se separan con una barra “_”).

$$\frac{X \rightarrow O}{O'}$$

$$\frac{O^1 \rightarrow X \rightarrow O^2}{O' \quad O''}$$

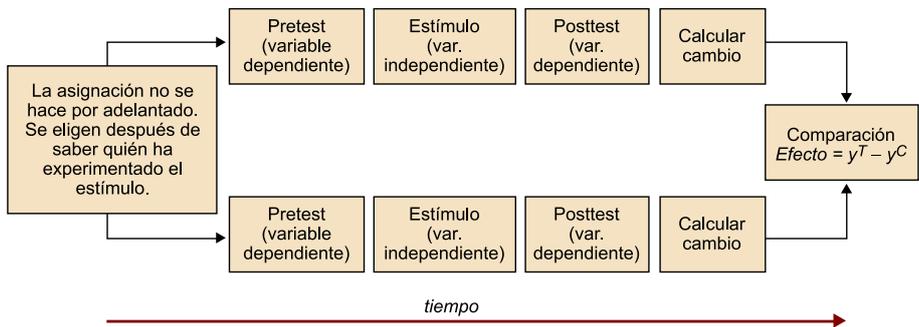
En ambos diseños, una parte de los casos de análisis no reciben la acción de la política, son los grupos de control (O' y O''). La diferencia entre el grupo de tratamiento y el grupo de control permite establecer el impacto de la política.

Es preciso tener en cuenta que, en los modelos cuasi-experimentales, el grupo de control no está construido por el investigador de forma aleatoria, sino que viene dado por la realidad. Esto hace que las conclusiones del análisis de impacto sean discutibles.

En el ejemplo del impacto de la aplicación estricta de las leyes de tráfico, O^1 y O^2 son el área territorial donde se ha llevado a cabo la política; esta área podrían ser las comarcas gerundenses. Los grupos de control (O' y O'') serían el resto de comarcas catalanas. El resultado, el impacto del tratamiento X sobre el total, la disminución del número de accidentes en las comarcas gerundenses en relación con el número de accidentes en otras comarcas catalanas, solo se puede tener en cuenta si las comarcas son parecidas. Si las comarcas gerundenses son diferentes en algunos aspectos que afectan a la accidentalidad, aparte de la existencia o no del tratamiento, no podremos saber con certeza cuál ha sido el efecto de la política.

Los técnicas del análisis estadístico multivariante pretenden resolver este problema midiendo una gran cantidad de unidades de análisis (casos o individuos), tanto en el grupo de tratamiento como en el grupo de control. Así, si se tienen en cuenta todos los factores que pueden afectar de forma verosímil a la variación en el impacto de la política, podremos estar más seguros de que el efecto observado se debe precisamente a la acción de la política X.

Figura 10. El diseño cuasi experimental

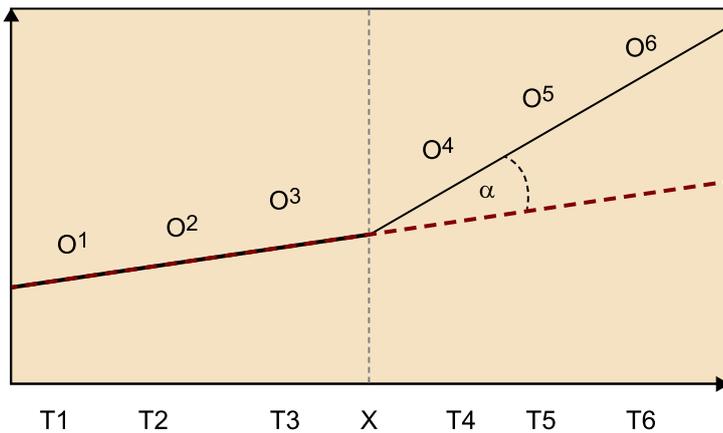


Por ejemplo, si se quiere saber si el nivel de inseguridad ciudadana se ha incrementado o ha disminuido con el despliegue de los *mossos d'esquadra* en las poblaciones catalanas en sustitución de la guardia civil (X), se pueden tomar como unidad de análisis los municipios catalanes. En cada uno de estos se medirá la variación en el número de delitos de diferente tipo que se han producido por habitante y año antes y después del despliegue de los *mossos d'esquadra*, esta será la variable dependiente o ($Y = O^1 - O^2$). Las variables explicativas que habrá que introducir en el análisis serán, por un lado, y por supuesto, la existencia o no de despliegue de los *mossos* en el municipio, pero por otro lado, también toda otra serie de variables que pueden haber contribuido a un comportamiento diferenciado de la variación del número de delitos: el tamaño de la población, el número de población juvenil, la renta per cápita de la población, la tasa de paro, etc. De este modo, se dirá que hay un efecto de la variable de tratamiento (X) sobre la variable dependiente (Y) si es posible detectar este efecto al considerar de forma simultánea todos los demás factores que pueden estar afectando al nivel de la Y en cada municipio catalán.

Un modelo más completo que los anteriores es la **serie temporal interrumpida**, donde se intenta averiguar cuál es la tendencia anterior en la evolución de una política (lo cual se puede averiguar realizando un análisis de regresión en el tiempo) y establecer el impacto a partir del cambio de tendencia.

En el gráfico 3, el eje horizontal (de las ordenadas) representa el paso del tiempo, y se destacan los momentos (T_1 a T_6) en los que se han realizado las observaciones de los diferentes niveles del indicador de resultados (representado en el eje vertical o de las Y). A partir de las observaciones anteriores a la aplicación de la política o el programa (observaciones O^1 a O^3), se estima la tendencia de la variable dependiente en el tiempo. A partir de las observaciones de la variable dependiente después de la aplicación de la política (O^4 a O^6), se obtiene la estimación de la nueva tendencia. El impacto de la política se mide a partir del ángulo, que es la diferencia entre las dos tendencias a lo largo del tiempo.

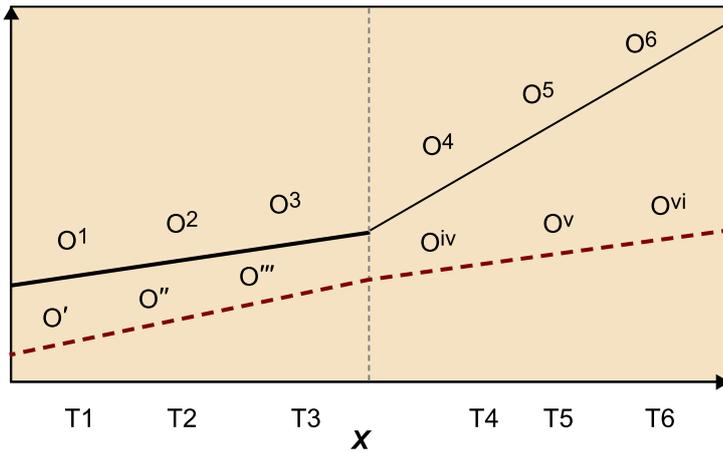
Gráfico 3



Imaginemos que estamos estudiando el impacto de las medidas de igualdad de oportunidades de género en el mundo laboral. Nuestro indicador de la igualdad es la proporción del salario masculino medio que obtiene una mujer por desarrollar el mismo tipo de trabajo que un hombre. Cuanto más elevada es esta proporción, más igualitaria en términos de género es la población. En el gráfico 4, la tendencia anterior a la introducción del programa X es positiva en el tiempo. Esto significa que había una tendencia a que los salarios de los hombres y las mujeres estuvieran al mismo nivel. A partir de la aplicación del programa (por ejemplo, ventajas fiscales en la contratación de mujeres, obligación de paridad en los consejos de administración de las empresas...), se observa que la convergencia es mucho más rápida. En este caso, el efecto de la política pública ha sido esta aceleración en el proceso de convergencia entre los sueldos de ambos géneros. La diferencia entre los dos ritmos en el proceso de convergencia (el ángulo) es el impacto de la política.

El modelo anterior todavía se puede complicar más añadiendo observaciones de control, es decir, lugares donde la política o programa no se haya aplicado, y a partir de las cuales se pueda obtener una estimación aún más sólida del efecto que la aplicación de la política ha tenido sobre el resultados (gráfico 4).

Gráfico 4.



Este es el diseño cuasi-experimental más potente, pero también el más difícil de aplicar, ya que requiere dos elementos: información coherente a lo largo del tiempo y existencia de un grupo de control.

Resumen: los diseños experimental y cuasi-experimental

Más que aplicar el mismo diseño a todas las situaciones y evaluaciones, lo mejor es entender cuáles son los elementos fundamentales del diseño de investigación y tratar de adaptarlos de forma conveniente a las diferentes situaciones.

Los diseños experimentales y cuasi-experimentales presentan una variedad infinita de formas. Aparte de los diseños experimentales, los estudios longitudinales de cohortes de edad a veces son el mejor método para examinar las carreras criminales. Muy a menudo no es posible llevar a cabo estudios experimentales con asignación aleatoria o con series temporales. Los experimentos son adecuados para temas con conceptos y proposiciones muy definidas, cuando se puede tener control sobre los estímulos experimentales y cuando se puede establecer el orden temporal de los tratamientos experimentales y de las observaciones de la variable dependiente.

La ortodoxia metodológica de la evaluación de la política criminal defiende la evaluación experimental como el estándar de oro con el que deberían compararse todos los demás tipos de evaluaciones de las intervenciones de política criminal.

La historia de la evaluación de las intervenciones de la política criminal utilizando métodos experimentales es larga, sobre todo en Estados Unidos. Además, los experimentos se han empleado en una gran cantidad de temas. Pero la enorme dificultad de llevarlos a cabo hace que el número total de estudios de evaluación experimental sea muy reducido en comparación con todas las evaluaciones que se han producido.

Cita

“La historia de los experimentos aleatorizados en criminología es un oasis en un desierto de investigación no aleatorizada.”

Farrington (2003a, pág. 219).

Las limitaciones del experimentalismo

Los requerimientos metodológicos del diseño experimental son muy exigentes. La naturaleza y situación de las intervenciones de la política criminal hacen problemático mantener la integridad del diseño experimental. Se dan dificultades en el establecimiento de métodos aleatorios de asignación y a la hora de realizar experimentos de doble ciego para eliminar los efectos de expectativas conscientes o inconscientes tanto en el experimentador como en el sujeto. Los problemas prácticos son todavía mayores cuando las intervenciones se centran en vecindarios o en ciudades enteras. Llevar a cabo los programas requiere la cooperación y la colaboración de las partes implicadas locales, que deben estar al corriente del programa. Cabe la posibilidad de filtraciones del grupo experimental a las áreas de control, lo que erosionaría la validez de los lugares de comparación local.

Cualquier cambio en el contexto, la estructura, la implementación o la entrega de la política en el periodo experimental puede invalidar la integridad científica del diseño de investigación.

Si el fenómeno que se quiere estudiar varía de forma normal, la atribución de la magnitud del efecto de un instrumento en un estudio es bastante arbitraria. La complejidad de los contextos sociales en los que las intervenciones de la justicia criminal se evalúan hace difícil establecer la validez interna, y la situación se complica aún más cuando se refiere a programas con muchas facetas inductoras potenciales de cambio. Diseñar inferencias de conclusiones experimentales no es un tema fácil o inmediato.

Por otro lado, existen limitaciones en el uso de los métodos experimentales en la política criminal ya que lo que se prueba en el experimento son instrumentos concretos y controlados. Si lo que queremos es reproducir estos instrumentos estándares en los lugares donde haga falta, este hecho no plantea ningún problema. Pero si se cree que las intervenciones que se acabarán llevando a cabo contienen discrecionalidad y variaciones locales, entonces es posible que lo que hayamos visto que funciona en el experimento no acabe funcionando en ningún otro sitio.

La evaluación realista

La evaluación realista es una de las muchas etiquetas de evaluaciones alternativas a la ortodoxia experimental. Quiere mejorar los problemas que presenta el experimentalismo.

La clave del planteamiento de los realistas es la comprensión de lo que denominan “patrones de configuraciones de contexto-mecanismo-resultado”, es decir, un cambio en la idea de cómo funciona la causalidad.

En la evaluación experimental clásica hay una idea de la causalidad restrictiva o de “conjunción constante” entre causa y efecto. En la evaluación realista, en cambio, se supone una idea más compleja de la causalidad (o interpretación generativa de la causalidad), en la cual se requiere la activación de los poderes causales para producir el patrón de respuestas. Las explicaciones realistas reconocen que la misma medida puede activar diferentes poderes causales en diferentes situaciones o contextos y entre diferentes subgrupos, lo que produciría resultados divergentes.

El principal objetivo de la evaluación realista es entender, probar y refinar las configuraciones de patrones de contexto-mecanismo-resultado.

Dichos patrones consisten en teorías de medio rango (ni específicas localmente ni incondicionalmente universales) comprobables que vinculan las condiciones y los tipos de mecanismos que generan las “huellas” del resultado específico (Pawson, 2000; Pawson y Tilley, 2004).

La evaluación realista debería construirse sobre la base de la investigación previa, la teoría de la ciencia social y la opinión de los expertos, es decir, debería desarrollar una teoría comprobable o un conjunto de teorías de las respuestas potenciales a una determinada política criminal.

Esta posición es muy diferente de la de una comprobación experimental ateorética, que consistiría en diseñar experimentos bien controlados, aplicar las diferentes medidas de política criminal y observar lo que funciona y lo que no: como en la cibernética, observar los *inputs* (tratamientos) y ver cuáles son los productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*), sin preocuparnos por conocer la caja negra. De este modo automático, podríamos encontrar los mejores mecanismos de reducción de la delincuencia.

Sin embargo, naturalmente, la evaluación experimental bien hecha debería ser teórica: tener un buen conocimiento de los mecanismos que están tras los tratamientos (de lo contrario, no se podrán diseñar y aplicar correctamente). Por otro lado, la evaluación realista también puede beneficiarse de los diseños experimentales y cuasi-experimentales para poner a prueba algunas de sus conclusiones.

Referencia bibliográfica

R. Pawson, N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. SAGE.

R. Pawson (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*. SAGE.

Observación

Al parecer, este tipo de planteamiento es el que habría guiado a la administración de diferentes tipos y combinaciones de torturas sobre los presos de Guantánamo.

Las revisiones de las evaluaciones

La estrategia de investigación de evaluación meta-analítica resume los hallazgos hechos por los estudios experimentales parecidos que se han llevado a cabo anteriormente. De esta manera podrá encontrar pequeños efectos significativos que pueden no haber aparecido en los estudios individuales hechos con muestras de dimensiones relativamente reducidas. También son capaces de desagregar los efectos por subconjuntos, en el interés, como los realistas de identificar las variaciones de los efectos entre los subgrupos. Instituciones como la Campbell Collaboration o la Cochrane Collaboration se dedican a promover la realización de metaanálisis de distintas alternativas política en distintos campos de políticas pero con una especial atención de las acciones de política criminal.

La revisión sistemática de la evaluación realista no privilegia los resultados experimentales. Una síntesis realista utiliza el conjunto de estudios adecuados para cualquiera de los estándares apropiados por los métodos usados para desarrollar y poner a prueba las teorías que relacionan el contexto, los mecanismos y los resultados (Pawson et al 2005).

La evaluación cualitativa

La perspectiva de la evaluación cualitativa es diferente de la cuantitativa. Los métodos cualitativos no son adecuados en las evaluaciones sumativas, donde se quieren ver los resultados o el impacto de una intervención o política. En cambio, son relevantes para encontrar explicaciones sobre cómo las intervenciones han producido los diferentes efectos.

Las investigaciones cualitativas en las ciencias sociales se orientan al descubrimiento de los mecanismos causales de los fenómenos de interés, así como a la creación de teorías sobre tales fenómenos.

Del mismo modo, la evaluación cualitativa se centra en descubrir las causas del éxito o fracaso de las intervenciones de política.

Los métodos cualitativos o naturalistas aportan una dimensión importante al diseño de la investigación de evaluación, haciendo posible examinar la naturaleza de las relaciones de proceso-resultado, identificando las consecuencias no queridas, estableciendo los mecanismos causales y haciendo el mapa de la dimensión temporal de los acontecimientos críticos.

Desde la perspectiva de los programas de prevención de la criminalidad, no solo es importante saber qué tipo de intervención puede tener más éxito, sino entender cómo se puede obtener el resultado deseado en otros contextos y

Enlaces recomendados

Campbell Collaboration: <http://campbellcollaboration.org/>
Cochrane Collaboration: <http://www.cochrane.org/>

Referencia bibliográfica

R. Pawson, T. Greenhalgh, G. Harvey, K. Walshe (2005). "Realist review—a new method of systematic review designed for complex policy interventions". *Journal of health services research & policy* (núm. 10, supl. 1, pág. 21-34).

situaciones. Las técnicas de investigación cualitativas se pueden utilizar para entender los procesos sociales presentes en la formulación e implementación de las políticas de prevención del crimen.

Los problemas éticos y de rendición de cuentas en la evaluación de la política criminal

Finalmente, la evaluación no solo se dan problemas metodológicos. Como en cualquier evaluación o investigación de ciencias sociales, hay que considerar determinados problemas éticos.

Los debates éticos en la investigación social dominante están relacionados con el consentimiento informado, la seguridad de los participantes, la invasión de la privacidad y el uso del engaño.

Dado que las agencias estatales son las encargadas de llevar a cabo muchas evaluaciones de política criminal, y puesto que a las conclusiones de la evaluación pueden seguirles acciones y decisiones, todo este proceso de evaluación se realiza en un ambiente politizado. Los evaluadores deben considerar el bienestar de los afectados por los resultados y confrontar los problemas con su relación con quienes encargan los estudios.

Por otro lado, en muchas ocasiones hay que decir cosas que los clientes que han encargado la evaluación no quieren oír, y es normal recibir presiones. En general, hay razones para pensar que a quien ha encargado la evaluación le vale la pena conocer la verdad y que a quien la ha llevado a cabo le vale la pena decirla; en el primer caso, porque podrá responder de la mejor manera a los retos que le plantea la realidad, y en el segundo, porque se juega su prestigio como evaluador dentro de la comunidad de evaluadores y puede poner en peligro su futuro profesional.

Resumen

En este módulo se ha descrito la especificidad y el enfoque del análisis de las políticas públicas: la utilización de los métodos de las ciencias sociales y la perspectiva pluralista aplicados al estudio de la actividad de las políticas públicas. El modelo de sistema político de Easton nos ha servido como marco general, que nos permite ubicar los diferentes procesos y actores que intervienen en la elaboración de las políticas públicas. El modelo de las fases idealiza el proceso de elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas, presentándolos como un ciclo donde las diferentes fases se suceden ordenadamente. La realidad es indudablemente bastante más compleja, pero el modelo nos permite tratar analíticamente los temas clave.

En primer lugar, se encuentra la fase de identificación de los problemas que tienen que ser tratados por los poderes públicos a través de las políticas públicas. Este es un proceso esencialmente conflictivo y argumentativo, donde los diferentes actores definidos por sus intereses utilizan sus recursos para hacer prevalecer sus puntos de vista. La fase de formulación de las alternativas está estrechamente conectada con la primera fase de definición del problema puesto que las soluciones se visualizan en relación con los mismos. La definición del problema puede ser vista como el desarrollo de una teoría o explicación del problema. La puesta en práctica de las políticas o la implementación es una fase a menudo olvidada en el debate político, pero que se tiene que tener en cuenta si queremos conocer por qué algunas políticas no llegan a lograr los resultados deseados.

Finalmente, le hemos dedicado una atención especial a la evaluación de las políticas públicas. La evaluación formativa se centra en el proceso de elaboración de las políticas públicas, mientras que la evaluación sumativa, en los impactos y resultados de las políticas. Hemos visto que la metodología de la evaluación no es simple porque consiste en aplicar todos los recursos que se han desarrollado a las ciencias sociales para capturar la realidad evitando el sesgo. En el módulo hemos visto los inicios del método experimental y cuasiexperimental aplicado a la evaluación. Hemos destacado la existencia de un compromiso básico entre la validez interna y externa de los métodos, cosa que implica que normalmente no podremos esperar una solución única, óptima y automática a la cuestión del método de evaluación, sino que tendremos que estar siempre alerta a las posibles fuentes de error en nuestros modelos. En este mismo sentido se han tratado la evaluación cualitativa y realista, y la revisión de las evaluaciones o el metaanálisis de las evaluaciones.

Glosario

actor *m y f* Aquel que interviene en una política pública. Puede ser un individuo o un grupo. Los grupos son definidos por tener unos mismos tipos de intereses y pueden ser clasificados de acuerdo con la relación que mantienen con la política.

agenda gubernamental *f* Conjunto de temas sobre los cuales se ponen en marcha políticas públicas. La entrada en la agenda gubernamental muchas veces pasa por la previa entrada en la **agenda de los medios de comunicación**.

análisis de políticas públicas *m* Intenta responder a las preguntas: ¿quién obtiene qué en la política? ¿Por qué? y ¿de qué manera afecta al contenido de la política?

evaluación formativa *f* Evaluación que se realiza en el momento de la implementación y consiste en estudiar la forma como se administra o gestiona un programa, se pregunta hasta qué punto se está accediendo a la población objetivo; si los servicios que se ofrecen concuerdan con los diseños del programa; si se están usando los recursos apropiados.

evaluación sumativa *f* Estudio de evaluación que busca medir cuál ha sido el efecto (impacto) de la política o programa sobre los problemas a los cuales se dirigía.

evaluación *f* Procedimiento de búsqueda que sirve para determinar si un programa o política pública ha obtenido o no los efectos o consecuencias previstas.

ciclo (proceso) de las políticas públicas *m* Esquema de análisis de las políticas públicas que las divide en una secuencia de fases diferenciadas, que van desde la definición de los objetivos y alternativas de la política hasta la evaluación de los impactos de la actividad gubernamental sobre el conjunto social.

fiabilidad *f* Capacidad de obtener resultados idénticos en medidas reiteradas.

implementación (estudio de) *f* Estudio de cómo el proceso de puesta en marcha de una política afecta a los objetivos que se han planteado inicialmente.

implementación *f* Puesta en marcha de las políticas desde el punto de vista del análisis de políticas públicas. Es un proceso complejo y potencialmente conflictivo, donde se interrelacionan una gran variedad de actores y con intereses y recursos diversos.

legitimación de las políticas *f* Llevar a cabo una decisión política exige un esfuerzo retórico para convencer a la mayor parte (o la parte suficiente) de la sociedad de que esta es la alternativa que se tiene que llevar a cabo.

modelo “papelera” *m* Modelo de toma de decisiones de raíz conductista, que pone el énfasis en las incoherencias entre objetivos y decisiones tomadas por los actores en las organizaciones complejas (por lo tanto, también en la Administración pública).
en garbage can

modelo bottom-up *m* Modelo para el estudio de la **implementación** que parte de la estructura de intereses y de objetivos de los **actores** que intervienen a diferentes niveles de una política (dentro de las organizaciones y entre las organizaciones), para determinar qué reformas pueden ayudar a minimizar las discrepancias entre los objetivos de la política y los resultados reales.

modelo de racionalidad limitada *m* Corrección (realista) del **modelo racional** de toma de decisiones, que tiene en cuenta las restricciones en recursos, tiempos, capacidad de procesar la información de todos los decisores reales. El criterio para elegir las diferentes alternativas será la satisfacción (no la optimalidad).

modelo incremental *m* ¿Cuál es la elección cuando en lugar de un solo decisor hay muchos y tienen unos intereses contrapuestos? Según el modelo incremental, los decisores tendrán en cuenta las decisiones tomadas anteriormente y mirarán de modificarlas “incrementalmente”, solo en pequeña medida.

modelo racional (de toma de decisiones) *m* Modelo (ideal y normativo o prescriptivo) de toma de decisiones, donde se tienen en cuenta los objetivos que se quieren lograr, se plantean las alternativas viables y se eligen las que sean **óptimas** (las mejores, dados los objetivos alcanzables y los recursos necesarios para obtenerlos).

modelo top-down *m* Modelo para el estudio de la **implementación**, que parte de los objetivos políticos que se derivan del nivel decisivo superior de la estructura administrativa

(de aquí el nombre: de-arriba-abajo) y plantea la discrepancia entre objetivos y resultados reales como un problema de falta de control.

pluralismo *m* Doctrina política que mantiene que el poder político se encuentra repartido entre diferentes grupos dentro de la sociedad. Las modernas democracias liberales han sido denominadas por Dahl “poliarquías”, en referencia a esta distribución del poder.

policy *f* En un sentido amplio, ‘política’ con la acepción de “curso de acción decidido”. Como cuando afirmamos de nosotros mismos: “he optado por la política de no hacer caso de ninguna de sus insinuaciones; mi política es callar”. En un sentido más estricto, *policy* (o *public policy*) es la política pública, como cuando decimos “la política monetaria del Gobierno es mantener controlada la cantidad de dinero” o “la política sanitaria es muy deficitaria.”

politics *f* “Política” en el sentido de discusión sobre cómo se piensa que tiene que ser la sociedad y la interacción entre sus miembros. Como cuando decimos “la política en el Parlamento de Cataluña se ha embrutecido”.

políticas públicas *f pl* Todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer y que puede ser caracterizado como un proceso. Las políticas públicas pueden ser definidas como “el conjunto de acciones vinculadas a la resolución de un problema definido como público.”
en policies

problemas *m pl* Demandas, necesidades (demandas no percibidas por los beneficiarios) y oportunidades insatisfechas. Pero los problemas no vienen nunca resueltos de forma unívoca, se transforman con la sociedad y hace falta que sean definidos por los decisores públicos.

recurso *m pl* Capacidad de acción y de influencia de los diferentes actores que dependerá del acceso que tengan a los diferentes recursos. Estos pueden ser muy variados. Los más evidentes són el dinero, pero también hay recursos legales (la capacidad de modificar las normas), recursos técnicos derivados del control de los medios tecnológicos o de conocimiento necesarios para llevar a cabo las políticas, recursos de movilización o incidencia en los medios de comunicación, etc.

redes de políticas *f pl* En foque en el análisis de políticas públicas que pone el énfasis en la interacción e interdependencia de diferentes categorías de actores políticos en cualquier política, más allá de las meras relaciones formales.

revisión de evaluaciones o metaanálisis de evaluaciones *f* En estadística, el metaanálisis se refiere a los métodos que se usan para combinar los resultados de más de un estudio de forma que puedan ser descubiertos algunos patrones generales. Es decir, se utilizan los diferentes estudios como casos (ponderados por la cantidad de individuos que los han usado), de modo que se puedan identificar aquellas relaciones que no habían aparecido por falta de muestras más grandes. Este tipo de metaanálisis se utiliza frecuentemente en los estudios experimentales de evaluación puesto que los experimentos normalmente se basan en muestras reducidas que pretenden garantizar su validez interna.

toma de no decisiones *m* Una de las formas más eficaces de control de las políticas públicas (es decir, de poder político) consiste al impedir, bloquear o vetar, que se tomen decisiones sobre algunos temas.
en non-decision making

validez *f* Capacidad de los indicadores para medir los conceptos que se supone que miden.

Bibliografía

- Barberet, R.** (2005). "Spain". *European Journal of Criminology* (núm. 2, vol. 3, págs. 341-368). doi:10.1177/1477370805054101
- Becker, H. S.** (1966). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Bentley, A. F.** (1908). *The process of government; a study of social pressures*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Berger, P. L.; Luckmann, T.** (1975). *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Bouten, E.; Goudriaan, H.; Nieuwebeerta, P.** (2003). "Victimación delictiva en 17 países industrializados". *Revista española de investigación criminológica* (núm. 1, artículo 5).
- Chauhan, P.; Cerdá, M.; Messner, S. F.; Tracy, M.; Tardiff, K.; Galea, S.** (2011). "Race/Ethnic-Specific Homicide Rates in New York City". *Homicide Studies* (núm. 15, vol. 3, págs. 268-290). doi:10.1177/1088767911416917
- Clarke, R. V.** (1997). *Situational crime prevention*. Monsey: Criminal Justice Press.
- Cobb, R. W.; Elder, C. D.** (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cyert, R. M.; March, J. G.** (1992). *A Behavioral Theory of the Firm*. Malden: Blackwell.
- Dahl, R. A.** (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A.** (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Díez Ripollés, J. L.** (2004). "El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*.
- Downs, A.** (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Downs, A.** (1972). "Up and Down with Ecology - the Issue-Attention Cycle". *The Public Interest* (núm. 28, págs. 38-50).
- Dunn, W. N.** (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Easton, D.** (1953). *The Political System*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Farrington, D. P.; Ohlin, L. E.; Wilson, J. Q.** (1986). *Understanding and controlling crime: toward a new research strategy*. Nueva York: Springer-Verlag.
- García Arán, M.; Botella Corral, J.** (editores) (2008). *Malas noticias. Medios de comunicación, política criminal y garantías penales en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Heclo, H.** (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment. The Political System*. Washington D. C.: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Larrauri Pijoan, E.** (2009). "La economía política del castigo". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (núm. 11, artículo 6).
- Lasswell, H. D.** (1990). *Politics Who Gets What, When and How*. Magnolia: Peter Smith Pub Inc.
- Lindblom, C. E.** (1959). "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review* (núm. 19, pág. 79-88).
- Lindblom, C. E.** (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Nueva York: The Free Press.
- Lipsky, M.** (1971). "Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform". *Urban Affairs Quarterly* (núm. 6, pág. 391-409).
- Lipsky, M.** (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage.

- Marteache, N.** (2012). "Deliberative Processes and Attitudes Toward Sex Offenders in Spain". *European Journal of Criminology* (núm. 9, vol. 2, págs. 159-175). doi:10.1177/1477370811424400
- Marteache Solans, N.; Martínez García, M.; Pérez Ramírez, F.** (2010). "Comparación entre opinión pública y «opinión pública meditada» en relación a la delincuencia sexual". *Revista española de investigación criminológica* (núm. 8).
- Maxfield, M. G.; Babbie, E. R.** (2008). *Basics of Research Methods for Criminal Justice and Criminology*. Belmont: Wadsworth.
- Mayakovsky, V.** (2003). *Vladimir Ilyich Lenin: A Poem*. Honolulu: University Press of the Pacific.
- Mayo, E.** (1993). "El experimento de Hawthorne en la Western Electric Company". En: **C. Ramió; X. Ballart** (editores). *Teoría de la organización: la evolución histórica del pensamiento organizativo. Los principales paradigmas teóricos*. Madrid: INAP.
- McCombs, M. E.; Shaw, D. L.** (1972). "The Agenda-Setting Function of Mass Media". *Public Opinion Quarterly* (núm. 36, vol. 2, págs. 176-187). doi:10.1086/267990
- Medina-Ariza, J.** (2006). "Politics of Crime in Spain, 1978-2004". *Punishment & Society* (núm. 8, vol. 2, págs. 183-201). doi:10.1177/1462474506062103
- Medina-Ariza, J.; Barberet, R.** (2003). "Intimate Partner Violence in Spain Findings From a National Survey". *Violence Against Women* (núm. 9, vol. 3, págs. 302-322). doi:10.1177/1077801202250073
- Merton, R. K.; Nisbet, R. A.** (1961). *Contemporary social problems: an introduction to the sociology of deviant behavior and social disorganization*. Nueva York: Harcourt, Brace & World.
- Mills, C. W.** (1959). *The sociological imagination*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mills, C. W.** (1961). *La imaginación sociológica*. México D.F.: Fondo De Cultura Economica.
- Olson, M. J.** (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Palumbo, D. J.** (1987). *The Politics of program evaluation*. Newbury Park: Sage Publications.
- Parsons, W.** (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Pawson, R.** (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*. SAGE.
- Pawson, R.; Greenhalgh, T.; Harvey, G.; Walshe, K.** (2005). "Realist review—a new method of systematic review designed for complex policy interventions". *Journal of health services research & policy* (núm. 10, supl. 1, pág. 21-34).
- Pawson, R.; Tilley, N.** (1997). *Realistic Evaluation*. SAGE.
- Pressman, J. L.; Wildavsky, A. B.** (1973). *Implementation, How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Two Sympathetic Observers who seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Rechea Alberola, C.; Fernández Molina, E.; Benítez Jiménez, M. J.** (2004). *Tendencias sociales y delincuencia*. Centro de Investigación en Criminología (informe núm. 11).
- Rogers, E. M.; Dearing, J. W.** (2007). "Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?" En: D. A. Graber (ed.). *Media Power in Politics*. Cq Press.
- Schattschneider, E. E.** (1960). *The Semisovereign People. A Realist View of Democracy in America*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Simon, H. A.** (1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. Nueva York: Macmillan.
- Soto Navarro, S.** (2005). "La influencia social de los medios en la percepción social de la delincuencia". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (núm. 7, págs. 1-46).

Swaray, R. B.; Bowles, R.; Pradipto, R. (2005). "The Application of Economic Analysis to Criminal Justice Interventions: A Review of the Literature". *Criminal Justice Policy Review* (vol. 2, núm. 16, pág. 141-163). doi:10.1177/0887403404265631

Tilley, N.; Clarke, A. (2006). "Evaluation in Criminal Justice". En: **I. Shaw; J. C. Greene; M. M. Mark** (editores). *Sage handbook of evaluation*. Londres, Thousand Oaks, Nueva Dehli: SAGE.

Truman, D. B. (1971). *The governmental process: political interests and public opinion*. Nueva York: Knopf.

Weimer, D. L.; Vining, A. R. (1992). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

